

PARTICIPATIVNO UPRAVLJANJE ZA ODRŽIVI RAZVOJ

urednici
Željka Kordej-De Villa • Paul Stubbs • Marijana Sumpor



PARTICIPATIVNO UPRAVLJANJE
ZA ODRŽIVI RAZVOJ

Ekonomski institut, Zagreb

2009.

CIP zapis dostupan je u računalnom katalogu
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 718957.

ISBN 978-953-6030-38-5

Ekonomski institut, Zagreb

PARTICIPATIVNO UPRAVLJANJE ZA ODRŽIVI RAZVOJ

Zagreb, 2009.

© Ekonomski institut, Zagreb, 2009

IZDAVAČ

Ekonomski institut, Zagreb
Trg J. F. Kennedyja 7, Zagreb
<http://www.eizg.hr>

ZA IZDAVAČA

Sandra Švaljek, ravnateljica Ekonomskog instituta, Zagreb

UREDNICI

Željka Kordej-De Villa
Paul Stubbs
Marijana Sumpor

RECENZENTI

Vladimir Lay
Velimir Pravdić

IZVRŠNI UREDNIK

Josip Šipić

TEHNIČKI UREDNIK

Vladimir Sukser

GRAFIČKO OBLIKOVANJE

Studio 2M

TISAK

GAEA STUDIO, Zagreb

Tiskano u 300 primjeraka

Sadržaj

Popis tablica.....	7
Popis slika	8
Popis kratica.....	9
Predgovor.....	11

I. ODRŽIVI RAZVOJ

1. O održivom razvoju.....	17
<i>Željka Kordej-De Villa</i>	
2. Lokalna dimenzija održivog razvoja	47
<i>Dubravka jurlina Alibegović i Željka Kordej-De Villa</i>	
3. U potrazi za odgovarajućim pokazateljima - mogu li pomoći pri upravljanju gradovima?	63
<i>Željka Kordej-De Villa</i>	

II. RAZVOJNO UPRAVLJANJE

4. Uvodno o razvojnom upravljanju, održivom razvoju i koordinaciji	83
<i>Marijana Sumpor</i>	
5. Stvaranje kolaborativnih prednosti koordinacijom regionalnih razvojnih aktivnosti	107
<i>Marijana Sumpor</i>	
6. Institucionalni kapaciteti za integralni regionalni razvoj i novi pristupi upravljanju razvojem u Hrvatskoj.....	133
<i>Marijana Sumpor</i>	

III. PARTICIPACIJA

7. Participacija, partnerstvo i/ili pomoć: unutarnji i vanjski dionici u održivom razvoju	149
<i>Paul Stubbs</i>	
8. Vanjske intervencije u razvoj zajednice u Hrvatskoj: ideologije i učinci međunarodne pomoći	167
<i>Paul Stubbs</i>	
9. Participacija u tranziciji: problemi i mogućnosti participativnih pristupa upravljanju strateškim razvojem u Hrvatskoj – 3 analize slučaja	189
<i>Irena Đokić, Nenad Starc i Paul Stubbs</i>	
Pojmovnik.....	205

Popis tablica

Tablica 1.1.	Prikaz relevantnih radova u razdoblju 1974.-2008.	28
Tablica 2.1.	Ciljevi lokalnog ekonomskog razvoja, načini njihovog ostvarivanja i pokazatelji upješanosti	53
Tablica 2.2.	Prednosti i nedostaci različitih načina planiranja proračuna	54
Tablica 3.1.	Okolišni pokazatelji	74
Tablica 3.2.	Ekonomski pokazatelji	74
Tablica 3.3.	Pokazatelji upravljanja	75
Tablica 4.1.	Obilježja (starog) vladanja i (novog) upravljanja	92
Tablica 6.1.	Osnovni statistički podaci na županijskoj i lokalnoj razini u Hrvatskoj	136
Tablica 7.1.	Razine participacije	151
Tablica 8.1.	Prošireni kombinirani model socijalne politike	168
Tablica 8.2.	Pomoć lokalnoj vlasti 2003. godine	174
Tablica 8.3.	Periodizacija donatorskih intervencija	177

Popis slika

Slika 1.1.	Stilizirana EKC	33
Slika 3.1.	Odnosi između pokretačkih mehanizama, pritisaka, stanja, utjecaja i odgovora	68
Slika 4.1.	Koncept održivog razvoja	87
Slika 4.2.	Održivo upravljanje razvojem i održivi razvoj	96
Slika 5.1.	Koncept modela koordinacije.....	108
Slika 5.2.	Model koordinacije prema razinama upravljanja i sektorima	121
Slika 5.3.	Model koordinacije prema razinama i fazama upravljanja	122
Slika 6.1.	Integrirani pogled na institucije, razvojno upravljanje i održivi razvoj	135
Slika 6.2.	Regionalni BDP Hrvatske po stanovniku	137
Slika 6.3.	Nezaposlenost u Hrvatskoj na županijskoj razini (u %)	138
Slika 7.1.	Ljestvica participacije	152
Slika 7.2.	Tipologija dionika	154
Prilog 1.	Karta Republike Hrvatske - NUTS II regije	211

Popis kratica

AED – Academy for Educational Development
AERE – Association and Regions of Environmental and Resource Economists
BDP – Bruto domaći proizvod
BNP – Bruto nacionalni proizvod
CARDS – Community Assistance for Reconstruction and Development Support
CCI – Centre for Civil Initiatives
CRDA – Community Revitalization through Democratic Action
CroNGO – Support for Croatian NGOs
CRS – Catholic Relief Services
DAC – Development Assistance Committee
DEP – Development Education Program, World Bank
DFID – (UK Government) Department for International Development
D&P – Decentralizacija i participacija
DISCUS - Developing Institutional and Social Capacities for Urban Sustainability
DPRO – Državni programi razvitka otoka
DPSIR – Driving Forces-Pressures-State-Impact-Response
DZS – Državni zavod za statistiku
ECRA – Economic and Community Revitalization Activity Programme
ECTF – European Community Task Force
EIZ – Ekonomski institut, Zagreb
EK – Europska komisija
EKC – Environmental Kuznets Curve
EU – Europska unija
EUFOR – European Union Force
EUMM – Extended Urban Metabolism Model
FAO – Food and Agricultural Organization
GMO – Genetski modificirani organizmi
GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GUO - Global Urban Observatory
ICC – International Consultancy Company
ICLEI - International Council for Local Environmental Initiatives
IOM – International Organization for Migration
IPA – Instrument for Pre-accession Assistance
IRC – International Rescue Committee
ISEE – International Society for Ecological Economics
IUCN – International Union for Conservation of Nature
LASALA - Local Authorities' Self Assessment of Local Agenda 21
LEED – Local Economic and Employment Development
LGRP – Local Government Reform Program
MiRZA – Mobilizacija i razvoj zajednica
MIT - Massachusetts Institute of Technology

MMF – Međunarodni monetarni fond
 MMTPR – Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka
 MRRŠVG – Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva
 NDP – National Development Plan
 NN – Narodne novine
 NATO - North Atlantic Treaty Organization
 NUTS – Nomenclature d'unités territoriales statistiques
 NVO – Nevladine organizacije
 ODI – Office for Democratic Initiatives
 OECD – Organization for Economic Cooperation and Development
 OED – Operations Evaluation Department of the World Bank
 OHR – Office of the High Representative
 OLG – Overlapping Generation Model
 OMC – Open Method of Coordination
 OSCE – The Organization for Security and Co-operation in Europe
 OXFAM – Oxford Committee for Famine Relief
 PORO – Programi održivog razvitka otoka
 PSR – Pressure-State-Response
 RCDC – Rural Community Development Clusters
 REC - Regional Environmental Center
 ROP – Regionalni operativni program
 SEA – Strategic Environmental Assessment
 SFOR – Stabilization Force in Bosnia and Herzegovina
 SIDA – Swedish International Development Cooperation Agency
 SOP – Sektorski operativni program
 SRR – Prijedlog strategije regionalnog razvoja Hrvatske
 SUDECIR - Sustainable Development of European Cities
 SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
 UN – United Nations
 UNCED – United Nations Conference on Environment and Development
 UNCHS - United Nations Center for Human Settlements Programme
 UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development
 UNDP – United Nations Development Program
 UNEP – United Nations Environmental Program
 UNHCR – The UN Refugee Agency
 UNHSP – United Nations Human Settlements Program
 UNICEF – The United Nations Children's Fund
 UNMIK – The United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
 UNOPS – United Nations Office for Project Services
 UNTAES – United Nations Transitional Administration in Eastern Slavonia
 USAID – United States Agency for International Development
 WCED – World Commission on Environment and Development
 WHO – World Health Organization
 WWF – World Wildlife Fund

Predgovor

Nebrojeno je puta istaknuto kako koncept održivog razvoja uključuje brojne ekonomske, društvene i okolišne teme. Provedba ciljeva održivog razvoja, kao prvenstveno globalnog i političkog koncepta, velik je institucionalni izazov, kako za razvijene, tako i za nerazvijene i tranzicijske zemlje. Potreba za institucionalizacijom održivog razvoja prepoznata je još 1992. godine i formalizirana u «Agendi 21». Nakon «Agende 21» područje istraživanja održivog razvoja se proširilo, a u prilog tome govori i činjenica da se od 40 poglavlja «Agende 21» samo njih 25 bavilo okolišem. Godine 2002. «Svjetska konferencija o održivom razvoju» (*World Summit on Sustainable Development – WSSD*) ističe da je *dobro upravljanje nužno za održivi razvoj*. Daljnja istraživanja ukazuju na značaj veze okolišnih pitanja i nacionalnih razvojnih strategija.

Postizanje ciljeva održivog razvoja u velikoj mjeri ovisi o upravljačkom sustavu i metodama. Koji su najdjelotvorniji pristupi za postizanje održivosti? Najčešće se navodi odgovarajuća alokacija odgovornosti (supsidijarnost i decentralizacija), priroda koordinacije, integriranje različitih javnih i sektorskih politika, otvorenost procesa za uključivanje različitih dionika (participacija), povezanost s nižim razinama upravljanja (operacionalizacija i lokalna dimenzija) te praćenje i vrednovanje provođenja javnih politika. To su sastavnice procesa strateškog planiranja i obilježavaju sve faze životnog ciklusa razvojnih politika, programa i projekata. Osim toga, danas se u razmatranju razvojnog sustava i djelovanju institucija sve više ističe značaj ljudskog faktora – znanje, suradnja i poticanje uzajamnog učenja.

Osnovni je cilj ove knjige ukazati na širok raspon tema vezanih uz upravljanje održivim razvojem te doprinijeti razumijevanju i dijalogu između različitih disciplina jer je za istraživanje koncepta održivosti nužna interdisciplinarnost. Glavni je motiv pisanju upravo promicanje činjenice da različiti oblici upravljanja i odlučivanja mogu utjecati na kvalitetu ishoda te da sam način odlučivanja može doprinijeti ili priječiti ostvarivanje ciljeva održivosti. Nadalje, rezultati istraživanja koje smo proveli u razdoblju 2001.-2007. na raznim istraživačkim projektima, primjerice «Ekonomske razvoj Hrvatske i približavanje EU: makro, mikroekonomija i prostor»¹ te aktualni projekt «Održivi razvoj, inovacije i regionalna politika Republike Hrvatske»², ukazali su kako načini odlučivanja u Hrvatskoj ne doprinose održivom razvoju. Osnovni uzroci tomu su upravo nedostatna komunikacija i koordinacija, površno i pojednostavljeno shvaćanje participacije te, iako naizgled intuitivno razumljiv, nedovoljno razumijevanje koncepta održivosti iz čije se cjelovitosti često izvlači ono što odgovara trenutnim interesima. Naravno, politička predanost i volja za provođenje promjena preduvjeti su bez kojih i u ovom području uspjeh izostaje.

¹ Projekt br. 0002001 za Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, «Ekonomske razvoj Hrvatske i približavanje EU: makro, mikroekonomija i prostor», (2002.-2005.); glavni istraživač Ivan Teodorović.

² Projekt br. 002-0022469-2468 za Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, «Održivi razvoj, inovacije i regionalna politika Republike Hrvatske», (2007.-2009.); glavni istraživač Nenad Starc.

Strukturu ove knjige odredili su naši istraživački interesi, odnosno prvenstveno ukazivanje na značajne elemente upravljanja održivim razvojem te na osnovne razloge nedovoljno kvalitetnog upravljanja razvojem. S obzirom na brojnost i šarolikost tema, kao urednici smo se odlučili za tri osnovne teme te tako knjigu podijelili u tri cjeline. Prva se bavi konceptom *održivog razvoja* jer je njegovo razumijevanje preduvjet za dobro upravljanje, odnosno planiranje, provedbu, praćenje i vrednovanje razvojne politike. Druga cjelina razmatra značaj *razvojnog upravljanja*, dok treća cjelina analizira osnovne preduvjete održivog razvoja poput *participacije*, *partnerstva* i *ili pomoći*. Svaka cjelina sadrži esej koji nas uvodi u temu, te dva izabrana rada koja se bave analizama slučajeva iz hrvatske prakse ili operacionalizacijom analiziranog koncepta.

U prvom dijelu Željka Kordej-De Villa analizira koncept održivog razvoja pristupajući mu kao dovoljno širokom okviru za analizu razvojnih odluka. Uvodni esej o održivom razvoju ne može ponuditi jednoznačne odgovore na već postojeća pitanja, ali može biti koristan u problematiziranju teme i ukazivanju na nužnost interdisciplinarnih istraživanja kod složenih koncepata. U središtu istraživanja su ekonomske definicije održivosti, pitanja koja posebno zanimaju ekonomiste, metode i alati kojima se koriste u analizi te istraživački napori koji ih još očekuju.

U nastavku slijede radovi koji se bave operacionalizacijom održivog razvoja u hrvatskim uvjetima, odnosno lokalnom dimenzijom održivog razvoja i sustavima pokazatelja održivosti. U radu «Lokalna dimenzija održivog razvoja», Jurlina Alibegović i Kordej-De Villa razmatraju kapacitete lokalne samouprave za formuliranje i provođenje politike u skladu s načelima održivosti u Hrvatskoj. Autorice prepoznaju čimbenike koji promiču ili priječe održivost, a analiziraju i ulogu decentralizacije u cjelokupnom procesu. Budući da koncept održivosti pretpostavlja integrativni pristup politikama, sektorima i područjima, koji tada zahtijeva i nove pristupe upravljanju, ovaj rad također razmatra značajke dobrog upravljanja na lokalnim razinama.

Značajke djelotvorne urbane politike utemeljene na cjelovitom pristupu upravljanju te na praćenju i vrednovanju vlastite uspješnosti analiziraju se u radu «U potrazi za odgovarajućim pokazateljima – mogu li pomoći pri upravljanju gradovima?». Kordej-De Villa ističe važnost (raznolikih) sustava pokazatelja te analizira kada oni postaju ključni. U središtu su istraživanja pokazatelji održivosti i urbani pokazatelji kao upravljački alat posebice koristan donositeljima odluka pri formuliranju urbane politike. U radu se predlaže i okvir za uključivanje ekonomskih, upravljačkih i okolišnih pokazatelja u uspješno gradsko upravljanje, primjeren hrvatskim prilikama.

Marijana Sumpor u drugom dijelu piše o razvojnom upravljanju i koordinaciji razvojnih aktivnosti. Osnovni cilj uvodnog eseja nije jednoznačno odrediti značenje pojmova, već ukazati na kompleksnost i dosadašnje spoznaje s gledišta društvenih znanosti. Također, autorica ukazuje i na važnost konteksta u kojem se određeni problemi razmatraju.

Osnovno je polazište autorice da potreba za razvojnim upravljanjem i koordinacijom nije upitna, već su to pristupi i načini njihove primjene u praksi.

Kako bi predstavila istraživanja problema upravljanja i koordinacije razvojnih aktivnosti u hrvatskom kontekstu, autorica je izabrala dva rada. Prvi rad iz 2006. godine «Stvaranje kolaborativnih prednosti koordinacijom regionalnih razvojnih aktivnosti» analizira «kolaboraciju» kao razvijeniji oblik konkretne suradnje među razvojnim akterima na programima i projektima. Kolaboracija također može doprinijeti i boljem razumijevanju odnosa između europskih koncepata konkurentnosti i kohezije. Konkurencija s jedne strane potiče natjecateljski duh među pojedincima, lokalnim jedinicama, regijama i državama, dok s druge strane kohezijska politika djeluje komplementarno tome, u smislu povezivanja i stvaranja zajedništva u Europskoj uniji. U tom duhu ovaj rad koncepte kolaboracije i koordinacije razmatra u kontekstu regionalne razvojne politike te konačno elaborira konceptualni model koordinacije kombinirajući horizontalne i vertikalne odnose između razvojnih aktera u procesu planiranja i provedbe strateških razvojnih programa.

Ocjenu pristupa razvojnom upravljanju u hrvatskom kontekstu Sumpor je analizirala 2007. godine u radu «Institucionalni kapaciteti za integralni regionalni razvoj i novi pristupi upravljanju razvojem u Hrvatskoj». Razvojni modeli na raspolaganju sežu od onih sektorskih i isključivo društveno-ekonomski usredotočenih do prostorno i okolišno osjetljivijih pristupa koji su osnova za procesno orijentiran sustav razvojnog planiranja. Mnoštvo pristupa uzrokuje i različite procese u razumijevanju i provedbi politika, programa i planova. Stoga su u središtu ovog istraživanja upravo institucionalni kapaciteti za integralno upravljanje regionalnim razvojem.

Treći dio knjige razmatra elemente koji doprinose kvalitetnijem strateškom planiranju, uključujući i planiranje za održivi razvoj. Tako Paul Stubbs razmatra ulogu participacije, partnerstva i/ili pomoći u održivom razvoju teorijski, ali i praktično uvažavajući iskustva strateškog planiranja u Hrvatskoj. Autor u uvodnom eseju upućuje na dvije krajnosti u percipiranju participacije - kao nove panaceje ili pak kao «nove tiranije». Stubbs upućuje i na problematične značajke participacije koje se uglavnom pojavljuju pri višerazinskom upravljanju. Budući da je ishode različitih vrsta participacije tijekom donošenja odluka teško pratiti, pitanja na koja se često vraćamo u istraživanjima su pitanja odnosa između agenata, struktura, institucija i diskursa.

Trendove u vanjskim intervencijama, kojima je cilj promicanje razvoja zajednice u Hrvatskoj, Stubbs analizira u radu iz 2006. «Vanjske intervencije u razvoj zajednice u Hrvatskoj: ideologije i učinci međunarodne pomoći». Autor sagledava «širu sliku», pritom koristeći objavljene i neobjavljene radove, uglavnom dijelove evaluacijskih izvješća određenih organizacija i/ili projekata, dijelove autorovog terenskog istraživanja, aktivističkih i konzultantskih susreta s različitim organizacijama i projektima te konačno, možda i kao najvažnije, koristeći iskustvo participativnih radionica koje obuhvaćaju

gledišta ključnih dionika, aktivno uključenih u međunarodne i/ili hrvatske organizacije koje pružaju podršku razvoju zajednice.

U radu pripremljenom za konferenciju OECD-LEED «Lokalni razvoj i upravljanje u Središnjoj, Istočnoj i Jugoistočnoj Europi» u Trentu 2005. godine pod nazivom «Participacija u tranziciji: problemi i mogućnosti participativnih pristupa upravljanju strateškim razvojem u Hrvatskoj – tri analize slučaja» Đokić, Starc i Stubbs zagovaraju ideju da dosljedna primjena participativnih pristupa zahtijeva fleksibilnost, osjetljivost na odnose u zajednici te prilagodljivost kontekstu. Autori time naglašavaju značaj učenja, odnosno neophodnost pozicioniranja unutar povijesnog, političkog i strukturalnog konteksta.

I na kraju još nekoliko praktičnih napomena. Pretežiti dio korištene literature s engleskog je jezičnog područja i budući da se hrvatska terminologija u brojnim disciplinama i temama, pa tako i u temama koje smo ovdje analizirali, još uvijek razvija te ne postoje općeprihvaćeni standardi, ponekad smo se odlučili u zagradama ostaviti engleski izvor. Iako smo nastojali izbjeći suvišna preklapanja u uvodnim esejima, to nije uvijek bilo moguće, a naročito unutar skupine eseja o samom konceptu održivog razvoja te koordinaciji razvojnih aktivnosti. Smatramo, međutim, kako preklapanja mogu donijeti i određenu prednost te da na taj način svaka od tri cjeline funkcionira kao samostalna cjelina, a sam čitatelj, ovisno o svojim potrebama i interesima, može odlučiti kojim će redoslijedom čitati.

Različiti dijelovi knjige bit će zanimljivi i različitim grupama čitatelja. Smatramo da uvodni eseji mogu barem jednim dijelom biti korisni akademskoj zajednici i stručnoj javnosti. Ovdje uključujemo i studente kojima to može biti dodatna literatura ako se bave pitanjima strateškog razvojnog upravljanja. Donositelji odluka sada u jednom članku mogu saznati o ključnim značajkama određene teme (koordinacija, participacija, održivi razvoj), o relevantnoj literaturi te zadovoljiti potrebu za daljnjim istraživanjima. Nadamo se da će radovi koji se bave operacionalizacijom koncepta biti zanimljivi «praktičarima», ali i onima koji se nemaju prilike često susretati sa svakodnevnim problemima donošenja razvojnih odluka.

Svjesni smo da su naši ciljevi ambiciozni i mnogobrojni, ali vjerujemo kako smo unatoč tome što nismo ponudili odgovore na sva pitanja koja su se tijekom istraživanja pojavljivala ipak pridonijeli boljem razumijevanju teme te otvorili nova pitanja za daljnja istraživanja.

Urednici

I.

ODRŽIVI RAZVOJ

O održivom razvoju

1.1. Uvodne napomene

Značenje pojmova održivog razvoja i održivosti složeno je te jedino što se sa sigurnošću o njima može reći jest da još uvijek izazivaju brojne znanstvene i stručne rasprave. U osnovi, radi se o političkom i globalnom konceptu koji se u početku referirao prvenstveno na probleme okoliša slabije razvijenih zemalja. Iako je pojam prva upotrijebila Barbara Ward 1969. godine¹, veću pozornost svjetske javnosti privlači 1974. godine nakon «Cocoyoc deklaracije» u čijim se zaključcima prepoznaje veza između društvenog blagostanja i okolišnih pitanja². Nakon izvješća «Naša zajednička budućnost» (*Our Common Future* ili Brundtlandino izvješće)³ Komisije za okoliš i razvoj (*World Commission on Environment and Development* – WCED) 1987. godine te «Konferencije o okolišu i razvoju Ujedinjenih naroda» (*United Nations Conference on Environment and Development* – UNCED) u Rio de Janeiru 1992. godine, koncept se počinje pojavljivati u nacionalnim strateškim i razvojnim dokumentima, no njegov je sadržaj, iako privlačan i intuitivno razumljiv svima, i dalje ostajao «neuhvatljiv».

I nakon više od 30 godina od prvog pojavljivanja pojma još uvijek ne postoje jednoznačni odgovori radi li se o cilju ili o standardu razvoja. Gotovo smo sigurni da ni ovaj rad neće razriješiti to pitanje, ali vjerujemo da će problematizirati temu i potaknuti operacionalizaciju samog koncepta.

Radi izbjegavanja daljnjih nejasnoća vezanih uz sam pojam, korisno je na samom početku istaknuti kako održivi razvoj pretpostavlja usklađivanje ekonomskih, ekoloških i društvenih aspekata razvoja te zbog toga nužno pretpostavlja interdisciplinarnost istraživanja. Kako je ekonomiste uvijek zanimalo ekonomski rast i učinkovitost, ekološke integritet ekoloških sustava, a sociologe pravednost i sigurnost za sve članove društva, potrebno je bilo ujediniti istraživačke napore i ponuditi ideju prihvatljivu svima. Najveći istraživački izazovi upravo su tamo gdje se pojedine discipline susreću ili isprepliću. Budući da je teško izbjeći pristranost koja proizlazi iz samog pripadanja određenoj

¹ Na «Konferenciji o gospodarskom razvoju» u Washingtonu. Vidjeti u Pravdić (2001: 223).

² U listopadu 1974. godine u gradu Cocoyoc u Meksiku održana je zajednička konferencija Programa za okoliš Ujedinjenih naroda (*United Nations Environmental Program* – UNEP) i Komisije za trgovinu i razvoj Ujedinjenih naroda (*United Nations Commission on Trade and Development* - UNCTAD). Detaljnije o tome vidjeti na <http://www.unep.org/GEO/geo3/english/045.htm>.

³ Vidjeti WCED (1987).

struci, i ovaj je rad strukturiran tako da su u središtu istraživanja ekonomski aspekti održivosti.

U drugom odjeljku razmatramo različite definicije pojma održivog razvoja i održivosti. S obzirom na mnoštvo različitih definicija, ograničili smo se na određenu kategoriju – dominantno ekonomskih definicija koje najbolje poznamo i razumijemo.

Treći odjeljak bilo je složeno odvojiti od drugog, no u njemu smo pokušali sažeti iscrpnu teorijsku literaturu o održivosti i održivom razvoju te pobliže razmotriti «klasičke» literature tog područja nastale proteklih tridesetak godina.

U četvrtom odjeljku nastojimo objasniti što u konceptu održivog razvoja zanima ekonomiste, koje su njihove metode i alati koje koriste u analizi te koji ih istraživački izazovi još čekaju.

1.2. O definiciji održivog razvoja

Ekonomisti su danas sve bliži činjenici kako ne postoji opća teorija održivog razvoja i održivosti te se stoga smatra kako je primjerenije govoriti o različitim definicijama održivog razvoja i s njime povezanim, ali nadređenim, pojmom održivosti.

Najčešće citirana definicija održivog razvoja svakako je ona iz Brundtlandinog izvješća koje održivi razvoj opisuje kao *«razvoj koji omogućava zadovoljavanje potreba sadašnjih generacija, a bez ugrožavanja potreba budućih generacija»*⁴. Ovakva je definicija prihvatljiva s filozofskog gledišta. Na taj način mnogi su održivi razvoj prihvatili prvenstveno kao moralnu obavezu. Ostalo je, međutim, nejasno kako održivi razvoj ekonomski interpretirati. Osnovna kritika ove definicije jest što ni njeni pojedini elementi nisu jednoznačno definirani⁵. Tijekom vremena nastalo je mnoštvo definicija održivog razvoja, a međunarodne financijske institucije (naročito Svjetska banka) koncept su nastojale približiti ekonomistima. Danas je u osnovi svih definicija održivi razvoj kao koncept koji obuhvaća međusobno isprepletene ekonomsku, društvenu⁶ i ekološku dimenziju.

⁴ Vidjeti WCED (1987: 43).

⁵ Prvo, problematičan je sam pojam «potreba». Nije jasno o kojim se potrebama govori te kako odrediti stupanj zadovoljenja potreba kod različitih ljudi. Drugo, o ukusima, preferencijama i potrebama budućih generacija ne znamo ništa. Postavlja se tada pitanje tko bi trebao odlučiti o tome kako podijeliti blagostanje između sadašnjih i budućih generacija i može li država zastupati interese budućih generacija. Pojmovi «međugeneracijska kompenzacija» i «međugeneracijska pravednost» potpuno su nedefinirani.

⁶ Ovdje treba istaknuti i društveni pokret (*environmentalism*) koji obrazovanjem, lobiranjem i aktivizmom nastoji utjecati na proces donošenja odluka u cilju zaštite okoliša.

Ekonomsku održivost mogli bismo definirati kao ostvarivanje rasta, učinkovitosti i «pravedne» distribucije bogatstva. Društvena održivost podrazumijeva sudjelovanje u donošenju odluka, mobilnost i koheziju, ostvarivanje društvenog identiteta, razvoj institucija i sl. Treći aspekt održivosti je ekološka održivost. Ona poštuje cjelovitost različitih ekosustava, prihvatni kapacitet i zaštitu prirodnih resursa.

Izvan je opsega ovoga rada prikazati sve definicije održivog razvoja i održivosti¹, međutim kako nas ponajviše zanimaju ekonomski aspekti održivosti, započet ćemo s «ekonomskom» grupom definicija i njoj ćemo dati najviše prostora.

Unutar «ekonomske» grupe mogu se prepoznati dvije osnovne vrste interpretacija (i škola) koje imaju različite implikacije na politiku. Pojednostavljeno, u prvoj su grupi definicije koje počivaju na poukama neoklasične ekonomike², dok su u drugoj grupi interpretacije koje se oslanjaju na uvide iz ekološke ekonomike³. Ove dvije škole razišle su se u odgovoru na pitanje uolikoj su mjeri prirodni i proizvedeni kapital supstituti. Ekonomisti neoklasične škole prirodni i proizvedeni kapital smatraju supstitutima u proizvodnji. Zastupnici ove škole, tzv. «tehnološki optimisti», smatraju kako će tehnološki napredak otkriti odgovarajuće supstitute kada prirodni kapital postane oskudan. Za razliku od njih, zagovornici ekološke ekonomike, tzv. «tehnološki pesimisti», te dvije vrste kapitala smatraju komplementarnima u proizvodnom procesu, a svako povećanje stanovništva i potrošnje stvara neodrživi pritisak na prirodne resurse. Rasprave između ovih dviju škola korisne su te nas svakako približavaju odgovoru kako se zapravo radi o stupnju supstitucije između te dvije vrste kapitala⁴.

Mnogim je ekonomistima definicija održivog razvoja prema kojoj održivost pretpostavlja neopadajuće blagostanje ili neopadajuće potencijalno blagostanje tijekom vremena prihvatljiva, no za upućenije i ona otvara niz pitanja: što sve čini blagostanje i što bi sve trebalo sačuvati za buduće generacije te za koje buduće generacije⁵? Pritom se često pretpostavlja da se smanjivanje prirodnih resursa može nadoknaditi povećanjem investicija u druge vrste kapitala (u ljude, tehnologije i sl.). Koncept poznat i kao «slaba održivost» (Solow, 1986; Pearce i Atkinson, 1993) stavlja naglasak na ukupnu razinu štednje kapitala za budućnost, a da pritom ne razlikuje između pojedinih vrsta kapitala

¹ Vidjeti u Pezzey (1992), Pearce, Markandya i Barbier (1990) i Toman (1994). Za iscrpan pregled definicija vidjeti i <http://www.sustainableliving.org/appen-a.htm>.

² Predstavnici su okupljeni u Udruženju ekonomista za zaštitu okoliša i ekonomiku prirodnih resursa (*Association of Environmental and Resource Economists* - AERE) osnovanom 1978. godine pri institutu *Resources for the Future* (RFF) u Washingtonu.

³ Predstavnici su okupljeni u Međunarodnom udruženju za ekološku ekonomiku (*International Society for Ecological Economics* – ISEE) osnovanom 1988. godine.

⁴ Vidjeti u Goodstein (1999).

⁵ Većina definicija pretpostavlja blagostanje svih budućih generacija. Ipak, prihvatljiviji su filozofski argumenti koji veći naglasak stavljaju na nama bliže generacije u budućnosti s kojima se jednostavnije identificirati. Vidjeti Golding (1972), Passmore (1974), Parfit (1983) i Stavins, Wagner i Wagner (2003).

(primjerice prirodni kapital nasuprot proizvedenom). Takvu su definiciju kritizirali brojni ekonomisti (Stern, 1997; Faucheux i O'Connor, 1998) prvenstveno zbog toga jer se naglašavanjem značenja budućih generacija umanjuje značenje distribucije blagostanja unutar jedne generacije. Odgovor na pitanje kako su aktivnosti kojima se prirodni resursi nastoje sačuvati za budućnost povezane s našim sadašnjim obvezama i odgovornostima opterećen je nizom nepoznanica i neizvjesnosti.

Ekonomске definicije održivosti i održivog razvoja kombiniraju zapažanja o neučinkovitosti sadašnje politike s teoremima o učinkovitom upravljanju i zaštiti okoliša. Iz niza definicija zaključuje se kako je internalizacija tržišnih (i političkih) neučinkovitosti ključna za postizanje održivosti⁶. Te definicije naglašavaju postojanje dvostruko dobitne mogućnosti zbog istovremenog povećanja ekonomskog blagostanja (mjereno konvencionalno) i kvalitete okoliša. U dokumentu Svjetske banke (World Bank, 1992) može se naći definicija koja kombinira standardne preporuke ekonomike okoliša (primjena ekonomskih instrumenata u politici zaštite okoliša) sa standardnim preporukama ekonomskog rasta i teorije razvoja (povećanje međunarodne trgovine, primjena stabilne politike i dobro definirana vlasnička prava). Iako mnogi ekonomisti prihvaćaju preporuke za povećanje ekonomske aktivnosti i očuvanje okoliša, kritičari tvrde kako su to nužni, ali ne i dovoljni uvjeti za postizanje održivosti. Drugim riječima, ne nalazimo odgovor hoće li učinkovitije tržišno ponašanje osigurati dovoljno kapitala (resursa) za buduće generacije ili pak hoće li se očuvati odgovarajuće vrste kapitala za održavanje budućeg blagostanja. Kao i u slučaju «slabe održivosti», i ovdje se pretpostavlja visoka stopa supstitucije između različitih vrsta kapitala, a može se reći kako su zagovornici usredotočeni na povećanje ukupnih mogućnosti za razvoj sadašnjih i budućih generacija. Porter i van der Linde (1995) na svoj su način dali doprinos gore navedenoj definiciji koja uključuje dvostruko dobitni ishod, za ekonomiju i za okoliš. Naime, autori smatraju kako postoje značajne neiskorištene mogućnosti u razvoju tehnoloških inovacija koje će očuvati okoliš i unaprijediti ekonomsku aktivnost. I dok je većini ekonomista prihvatljiv argument da se odgovarajućom politikom mogu potaknuti inovacije koje će smanjiti trošak očuvanja resursa, mnogi propitkuju argumente koji se odnose na neiskorištene mogućnosti koje bi dovele do toga da kvalitetniji okoliš može biti izvor povećane ekonomske aktivnosti (Palmer, Oates i Portney, 1995).

Prethodno navedene definicije, uglavnom utemeljene na poukama neoklasične ekonomike, u bitnim se aspektima razlikuju od grupe definicija koje naglašavaju ekološku dimenziju održivog razvoja i održivosti (zagovornici ekološke ekonomike). Kao primjer navodimo još uvijek neprimjenjivu definiciju prema kojoj je održivi razvoj «onaj

⁶ Danas je općeprihvaćeno da su eksternalije značajan oblik neučinkovitosti tržišta. Eksternalije se pojavljuju uvijek kada proizvodnja ili potrošnja pojedinca izravno utječe na proizvodnju ili potrošnju drugih, ali ne djelovanjem tržišnih mehanizama. Internalizacija eksternih učinaka uključuje uklanjanje eksternih značajki, čime oni postaju «internima za ekonomski proces». Kad tržište, na kojem se slobodno mijenjaju vlasnička prava, počne djelovati, smatra se da je eksternalija internalizirana (Mishan, 1971).

koji unapređuje kvalitetu ljudskog življenja unutar prihvatnog kapaciteta ekosustava»⁷. Ekolozi naglašavaju ekološke koncepte funkcioniranja sustava i otpornost (*resilience*) ekosustava koji se ne pojavljuju u standardnim zapisima funkcija proizvodnje i potrošnje⁸. To dovodi u pitanje pretpostavke o mogućnostima supstitucije pojedinih vrsta kapitala (Daly, 1990). U ovoj grupi ekoloških definicija polazi se od pretpostavke kako ljudi ne mogu živjeti u okruženju koje trpi ekološke posljedice (a da se veze između ekoloških posljedica i njihovog odnosa spram ljudi ne razmatraju). Argument kako supstitucija između pojedinih vrsta kapitala nije jednostavna, odnosno nije moguća, koristi se za pravdanje stroge pretpostavke u korist ekološkog očuvanja. Ovo je koncept tzv. «jake održivosti». Kao i ranije, i ovdje postoje brojne rasprave i neslaganja. Vjerodostojnost i prihvatljivost takve definicije narušava sama neizvjesnost svojstvena prirodnim sustavima – poput doprinosa ekoloških funkcija ljudskom blagostanju i učinaka naših intervencija na ekosustave. Iako postoji mnoštvo radova koji istražuju učinke biofizičkih značajki ekoloških sustava na ekonomsku aktivnost⁹, oni ne dopuštaju donošenje čvrstih zaključaka¹⁰.

I sociolozi kroz svoju prizmu promatraju održivi razvoj i održivost. Ukazuju kako različiti svjetonazori utječu i na odnos prema okolišu i na izbor mjera. Rayner (1994) ističe kako je nečije stajalište o okolišu ovisno o stupnju u kojem se netko poistovjećuje sa svjetonazorom. Svjetonazor, pak, može biti «hijerarhijski» (djelovanje u cilju viših interesa je poželjno), «egalitaristički» (dužnost je biti pravedan prema ostalima) ili «konkurentan» (tražiti ishode povoljne za sebe). Ovaj pristup naglašava endogenost pojedinačnih vrijednosti u kulturalnom okružju u kojem su nastala, priznajući pritom kako će se promjenama «kulture» mijenjati i vrijednosti i preferencije članova zajednice. Povezan s vrlo širokim područjem istraživanja o vrijednostima zajednice, javlja se pojam «osjećaja pripadnosti» određenom mjestu i njegovoj ulozi u donošenju, odnosno prihvaćanju razvojnih odluka¹¹. Kada govorimo o ostvarivanju društvene komponente održivosti u zajednici, podrazumijevamo postojanje dvije različite vrste mogućnosti – mogućnosti za pojedinca i mogućnosti za cjelokupnu zajednicu. No, da bi zajednica doista i bila održiva, potrebno je razvijati, usklađivati i povezivati obje komponente i to prema načelima pravednosti, društvenog uključivanja i interakcije, sigurnosti i prilagodljivosti.

⁷ To je definicija Svjetskog fonda za zaštitu prirode (*Worldwide Fund for Nature* - WWF) i Međunarodne unije za zaštitu prirode (*International Union for Conservation of Nature* - IUCN). Detaljnije o tome u Pravdić (1996: 340).

⁸ Detaljnije o transformacijama ekosustava vidjeti u Toman (1998).

⁹ Cleveland i Ruth (1997) daju iscrpan pregled te literature.

¹⁰ U tom je smislu značajno istraživanje Common i Perrings (1992). Autori pokazuju kako je koncept ekološke održivosti vrlo različit od ekonomske održivosti. Njihov je glavni zaključak kako ekonomska učinkovitost nije dovoljna za ekološku održivost te kako između njih čak može postojati konflikt.

¹¹ U literaturi koja se bavi pitanjima etike u odlučivanju o okolišu, ali i u brojnim razvojnim dokumentima, sve se češće pojavljuje ideja o odlučivanju koje se temelji na pripadnosti određenom mjestu (*place-based policymaking*). Vidjeti detaljnije u Norton i Hannon (1997) i Kruger i Jakes (2003).

Budući da ne postoji općeprihvaćena definicija održivog razvoja i održivosti, niti je još uvijek sasvim jasno jesu li održivi razvoj i održivost procesi, ciljevi ili standardi¹², ovaj dio rada uputno bi bilo završiti definicijom operativnom za vođenje odgovarajuće politike. Čini se da je u ovom trenutku za donositelje odluka u razvojnoj politici najprihvatljivija ona definicija održivog razvoja koja, promatrajući ravnopravno ekonomsku, ekološku i društvenu održivost, ističe važnost očuvanja mogućnosti i kapaciteta za razvoj budućim generacijama.

1.3. Relevantna literatura – ekonomski pogled

Prethodni odjeljak pokazuje napore ekonomista kako održivi razvoj i održivost definirati pomoću njima prihvatljivih termina¹³. Ovaj se pak dio rada oslanja na autore poput Pezzeya i Tomana (2002a) i teorijska istraživanja uglavnom usmjerena k održivom razvoju i održivosti kako su ih posljednjih tridesetak godina interpretirali ekonomisti. Autori zaključuju kako je u središtu analize ekonomista međugeneracijska pravednost¹⁴, odlučivanje na dugi rok, ograničenost prirodnih resursa te primjena modela preklapajućih generacija (*overlapping generation model* - OLG).

Budući da ovdje ne možemo razmotriti sve značajne radove nastale u proteklom razdoblju, iznosimo samo sintezu i opisujemo današnje razumijevanje koncepta. Ipak, *najranijim klasicima* u području namijenili smo najviše prostora¹⁵. To su radovi Dasgupte i Heala «The Optimal Depletion of Exhaustible Resources», Stiglitzev «Growth with Exhaustible Natural Resources: Efficient and Optimal Growth Paths» i Solowljev «Intergenerational Equity and Exhaustible Resources», svi iz 1974. Sva tri rada razmatraju značajke ekonomskog rasta kada su neobnovljivi prirodni resursi, kao i proizvedeni kapital značajni inputi u agregatnu proizvodnju. Osnovne su pretpostavke da su prirodni resursi ograničeni, neobnovljivi i nužni za proizvodnju, iako su dotada u teoriji rasta uglavnom bili zanemarivani. Nadalje, autori smatraju kako proizvedeni

¹² Brojni autori ističu internu podvojenost samog koncepta, jer dok proces pretpostavlja dinamiku, za cilj i standard svojstvena je statičnost. Vidjeti u Cifrić (2001).

¹³ Vrijedno je spomenuti da su prvi radovi akademskih ekonomista nastali prvenstveno kao reakcije na knjigu «The Limits to Growth» (Meadows et al., 1972). U njoj je grupa znanstvenika s MIT-a formulirala model koji je na temelju tada dostupnih podataka predvidio katastrofalne posljedice ekonomskog rasta za budućnost života na Zemlji. Objavljeni rezultati šokirali su javnost, no istovremeno su izazvali reakcije ekonomista poput Stiglitz (1974), Solowa (1974) i Dasgupte i Heala (1974).

¹⁴ U teoriji ekonomskog rasta, održivi razvoj prevodi se u pojam međugeneracijske pravednosti, a operacionalizira se ograničenjem neopadajućeg blagostanja između različitih generacija. Svako privremeno smanjenje blagostanja između različitih generacija znak je neodrživog razvoja. Vidjeti u van den Bergh i Hofkes (1999) i Goodland (1999).

¹⁵ Ti radovi sadrže značajna teorijska stajališta o održivosti, iako se u njima rijetko pojavljuje sam termin održivosti.

kapital u potpunosti može supstituirati resurse u Cobb-Douglasovoj proizvodnoj funkciji¹⁶.

Dasgupta i Heal (1974) razmatraju značajke diskontne stope i nalaze kako je društveni cilj maksimirati sadašnju vrijednost korisnosti primjenjujući konstantnu diskontnu stopu. U njihovom radu sljedeće su značajne pretpostavke: tehnološki napredak nije uključen; resursi su fiksni neobnovljivi fond (*stock*); stopa deprecijacije i troškovi korištenja resursa su zanemareni. Nakon početnog vrhunca, potrošnja i korisnost u dugom će se roku približavati nuli, što je izravna posljedica pozitivne diskontne stope, u kombinaciji s ograničenom količinom neobnovljivih resursa. Uz takve pretpostavke potrošnja je koncentrirana u sadašnjosti i bližoj budućnosti kad su resursi relativno obilni, a kapitalne investicije nisu dovoljne da kompenziraju učinke iscrpljivanja resursa. Stoga je ključni nalaz njihove analize kako će ishod za buduće generacije biti nepovoljan. Stiglitz (1974) ističe kako je upravo tehnološki napredak način da se izbjegne takav nepoželjan ishod. Osnovne su pretpostavke kako dovoljno visoka stopa egzogenog tehnološkog napretka može kompenzirati učinke iscrpljivanja resursa te kako je potrebno definirati neke konačne granice proizvodnih mogućnosti vezane uz obnovljive prirodne resurse¹⁷.

Solow (1974) svojim radom raspravu obogaćuje i moralnom dimenzijom. Autor je usredotočen na uvjete pod kojima je konstantna potrošnja moguća. U situaciji nepostojanja tehnološkog napretka pokazuje kako se s Cobb-Douglasovom proizvodnom funkcijom (i konstantnim brojem stanovnika) konstantna potrošnja može održati unatoč opadajućem toku (*flow*) resursa, ako bi putanja akumulacije kapitala bila odgovarajuća. Da bi potrošnja bila konstantna, Solow pokazuje kako tok resursa mora predstavljati manje od polovice vrijednosti proizvodnje. Iako izravno ne spominje ni održivost ni optimalnu sadašnju vrijednost, ovo je prvi rad u kontekstu formalne teorije rasta koji upućuje da je društveni cilj poput održivosti prilično različit od optimalne sadašnje vrijednosti.

Kada bismo pokušali odgovoriti na pitanje koji je autor imao najznačajniji utjecaj na formuliranje politike koja bi dovela do održivosti, svakako bismo trebali spomenuti Hartwicka (1977a; 1977b). Prema Hartwickovom pravilu, cjelokupnu rentu iz iscrpljivanja neobnovljivih resursa potrebno je investirati u proizvedeni kapital kako bi se nadomjestili inputi prirodnih resursa u proizvodnoj funkciji. Da bi se potrošnja mogla održati konstantnom u uvjetima neobnovljivih resursa, potrebna je neograničena stopa supstitucije različitih vrsta kapitala. Hartwickovo je pravilo poznato još i kao ranije spomenuta «slaba održivost». Iako su ovo pravilo primjenjivale mnoge vlade prilikom odlučivanja o ulaganjima u različite vrste kapitala, one su vrlo malo znale o tome koliko

¹⁶ Formalni zapis može se vidjeti u Pezzey i Toman (2002a).

¹⁷ Vidjeti detaljnije u Pezzey i Toman (2002a).

bi doista trebalo investirati te kakav bi trebao biti odnos između investicija privatnog sektora i investicija u tzv. «zakladu za buduće generacije»¹⁸. Zbog toga se može reći kako je Hartwickovo pravilo i jedno od najčešće krivo interpretiranih teorijskih nalaza koji su se primjenjivali u formuliranju javne politike. Unapređenje Hartwickovog rada može se pronaći u suvremenijim radovima Withagena i Asheima (1998), Hamiltona i Atkinsona (2006) te Asheima et al. (2007).

Do sredine osamdesetih godina prošlog stoljeća objavljeno je još nekoliko radova o ekonomskom rastu, korištenju resursa i međugeneracijskoj pravednosti, iako niti jedan nije potaknuo značajnije empirijske radove¹⁹. Vrijedno je istaknuti i radove Krautkraemera (1985) koji pokazuje kako ovisno o društvenoj diskontnoj stopi, početnom fondu kapitala i vrsti negativne eksternalije, gospodarstvo tijekom vremena može konvergirati ka «čistoj» (proizvodnja uz optimalno korištenje resursa) ili «prljavoj» ravnoteži. Njegov je rad pokazao kako se rastom može upravljati održivo uključujući potrošnju i vrijednosti okoliša. Autori poput Nortona (1982), Pagea (1983) i Parfita (1983) potaknuli su rasprave o međugeneracijskoj pravednosti ukazujući i na značaj moralnih kriterija.

Razdoblje između 1987. i 1996. godine može se opisati kao razdoblje filozofske analize pojma²⁰. Nakon pojave izvješća «Our Common Future» 1987. godine uslijedile su rasprave o konceptima i kriterijima. U tom razdoblju otvara se niz konceptualnih i jezičnih pitanja poput «prirodnog kapitala», «okolišne održivosti», a mnogo prostora posvećeno je i siromaštvu (Barbier, 1987). Upravo Barbier uvodi pojmove poput «okolišno održiva strategija» i «društveno i kulturalno održivi razvoj», iako ih precizno ne definira. Kako ističu Pezzey i Toman (2002a), njegov je rad rana ilustracija često ponavljane, ali nepotpuno definirane zamisli da su okolišna, ekonomska i društvena održivost zasebni, ali međusobno povezani koncepti.

U kasnim osamdesetim i početkom devedesetih godina nastaje mnoštvo radova upućenih široj javnosti. Ti su radovi pretežito deklarativni, neanalitički i ne koriste rječnik ekonomske analize. Takav jezik približava ih zagovornicima zaštite okoliša i aktivistima (*environmentalistima*) te su rijedak primjer suvremenog masovnog utjecaja na politiku²¹.

Toman (1994) razmatra kako se neke zamisli o održivosti iz filozofske literature uklapaju u ekonomsku literaturu. Razlike u pristupima proizlaze iz razlika u vjerovanju ekonomista zagovornika «slabe održivosti» (koji vjeruju u univerzalni *trade-off*) i

¹⁸ Pezzey i Toman (2002a: 8).

¹⁹ Vidjeti Riley (1980), Becker (1982), Dasgupta i Mitra (1983).

²⁰ Vidjeti u Pezzey i Toman (2002a).

²¹ Vidjeti detaljnije u Pearce (1988), Daly i Cobb (1989), Pearce, Markandya i Barbier (1990).

filozofa koji pišu o univerzalnim moralnim pravilima (*trade-off* se ne može primijeniti na očuvanje ekološkog integriteta i sl.). Ta dva stajališta Toman nastoji pomiriti pojmom «minimalni standard sigurnosti». Standardna *trade-off* analiza može se primijeniti onda kada veličina i trajanje rizika nisu veliki, pa su prema tome i moralni ulozi relativno niski. Međutim, kako ulozi rastu, etički standardi trebaju postati značajniji i komplementarni analizi²². Howarth (1995) ističe kako se moralne obveze prema budućim generacijama razlikuju od pukih altruističnih preferencija pojedinaca prema blagostanju budućih generacija pa razmatra i predlaže načelo opreza (predostrožnosti). Za razliku od njega, Solow (1993a; 1993b) konvencionalnije razmišlja o održivosti te zaključuje: kada bi eksternalije internalizirali i kada se ne bi primjenjivala visoka diskontna stopa, rezultat bi bila održiva alokacija resursa.

Početak devedesetih nastao je niz radova koji su se bavili održivošću, učinkovitošću i međugeneracijskom pravednošću. U središtu su istraživanja modeli preklapajućih generacija (Howarth i Norgaard, 1990; 1992). Njihovi su ključni nalazi: različita raspoloživost resursa kroz dvije generacije imat će za posljedicu različite distribucije bogatstva koje su učinkovite, ali različite s obzirom na pravednost; potrošnja tijekom vremena i vrednovanje okolišnih eksternalija ovisi o distribuciji bogatstva kroz generacije; vrednovanje troška za okoliš ovisi o pogledu na budućnost, bez obzira je li izražen kao diskontna stopa ili kao neki drugi kriterij održivosti; iako sadašnja generacija brine o narednoj, transferi izazvani privatnim altruizmom ne moraju maksimizirati blagostanje. Autori su istraživali i odnos između međugeneracijskih transfera i međugeneracijskog diskontiranja, primjećujući kako promjene u diskontiranju mijenjaju alokaciju resursa tijekom vremena, mijenjajući, tako, stopu povrata investicija.

Početak empirijskog istraživanja teme održivosti možemo smatrati rad Pearcea i Atkinsona iz 1993. godine «Capital Theory and the Measurement of Sustainable Development: An Indicator of 'Weak Sustainability'». Autori su u smislu Hartwickovog pravila za 18 gospodarstava istražili «slabu održivost» i izračunali stopu štednje, deprecijacije i rentu od iscrpljivanja resursa²³. Tim su se radom u središtu empirijskog istraživanja, kao dvije bitne odrednice održivosti, našle investicije u ljudski kapital i renta na iscrpljivanje prirodnih resursa.

Razdoblje od 1997. nadalje donijelo je nekoliko vrijednih doprinosa koji se nastavljaju na radove iz prethodnog razdoblja. Autori nastoje formalizirati međugeneracijske

²² Vidjeti u Norton (1992).

²³ Međutim, autorima se zamjeraju dva velika propusta. Oni zanemaruju tehnološki napredak, pa izračuni koji se temelje na tekućim cijenama mogu dovesti do iskrivljenih ocjena održivosti određenog gospodarstva. Nadalje, autori pretpostavljaju da cijene koje se primjenjuju za procjenu rente signaliziraju nešto korisno o održivosti. Asheim (1994) i Pezzey (1994) ističu nedostatke te pretpostavke. Kako je održivost makroekonomski koncept, premještanje iz neodrživosti u stanje održivosti mijenja i sve cijene te su održivost cijena i održivost gospodarstva nužno međusobno povezani. Detaljnije u Pezzey i Toman (2002a).

transfere i minimalni standard sigurnosti²⁴. Page (1997) uspoređuje dva pristupa problemu postizanja ciljeva međugeneracijske učinkovitosti i međugeneracijske pravednosti. U prvom pristupu, nakon standardne analize koristi i troškova (izračuna sadašnje vrijednosti) posebno se razmatra pitanje međugeneracijske pravednosti, dok su u drugom učinkovitost i pravednost od početka integrirani. Međugeneracijska se pravednost postiže ako je ukupni fond resursa (uključujući prirodni i proizvedeni kapital) tijekom generacija uvijek jednak, pa tada smatramo da su generacije međusobno ravnopravne. Page razmatra probleme i poteškoće održavanja resursne osnovice koje nameću granice održivosti i tehnološki napredak. Autor ističe da mnoge odluke ne treba donositi na tržišnim načelima, već kroz pravne i političke institucije te da društvo može izabrati kako će donositi društvene odluke. Nadalje, Pezzey (1997) je kao alternativu za pomoć pri odlučivanju između konfliktnih izbora isticao ulogu «moralnih institucija»²⁵.

Objedinjene teoriju i empirijsku provjeru za gospodarstvo SAD-a nalazimo u Weitzman (1997), u kojem autor istražuje teorijske veze između mjera društvenih računa i održivosti. Autor zaključuje kako ukupni trošak očuvanja okoliša i iscrpljivanja resursa iznosi oko 2 posto BNP-a, dok «premija tehnološkog napretka» doprinosi BNP-u s oko 40 posto. Prema tim rezultatima, američko je gospodarstvo održivo i stoga se čini da će ocjena održivosti više ovisiti o projekcijama tehnološkog napretka²⁶.

I dok je razdoblje do 2000. godine uglavnom obilježeno radovima koji su usredotočeni na definiranje koncepta održivog razvoja, velik broj radova posljednjih godina istražuje mjere za njegovo postizanje. Iscrpan prikaz održivog razvoja u svijetu nakon Brundtlandinog izvješća daju nam Sneddon, Howarth i Norgaard (2006). Za donositelje odluka zanimljivi su radovi koji kombiniraju postavke politike zaštite okoliša i politike održivosti (Gerlagh i Keyzer, 2001; Pezzey i Toman, 2002b; Pezzey i Toman, 2002c; Pezzey, 2004). Noviji radovi zaokupljeni su i mjerenjem održivog razvoja (Asheim, 2002) te istraživanjem mogućnosti održivog razvoja pojedinih gospodarskih sektora i regija (World Bank, 2006) pa i zemalja²⁷. Uz sve intenzivniji razvoj ekološke ekonomike sve se više istražuje i međuodnos razvoja i otpornosti ekosustava (Mäler, 2008), a propitkuje se i uloga suvremenih tehnologija u postizanju održivosti (Frame i Brown, 2008). Norton (2005) nastoji povezati prirodoslovne znanosti i društvene vrijednosti pa naglašava kako je unatoč postojanju mnogih disciplina koje doprinose očuvanju okoliša vrlo malo uspjeha u integraciji znanosti i društvenih vrijednosti. Jedno od glavnih ograničenja nedostatak je učinkovite komunikacije, stoga predlaže i razvoja novi interdisciplinarni pristup, naglašavajući suradnju i prilagodbe kroz učenje.

²⁴ Norton i Toman (1997), Farmer i Randall (1997) i Farmer i Randall (1998).

²⁵ Vidjeti i Pezzey i Toman (2002a: 22).

²⁶ Prema Pezzey i Toman (2002a: 21).

²⁷ Npr. Pezzey et al. (2006) ispituju slučaj Škotske.

U središtu budućih istraživanja održivosti naći se se razmatranja o endogenoj akumulaciji ljudskog i intelektualnog kapitala, kao i formalnija analiza globalnih problema okoliša. U globalnom okruženju problemi ne ostaju unutar nacionalnih granica pa i odgovarajuća rješenja zahtijevaju sve češće koordiniranu međunarodnu aktivnost. Stoga je tijekom posljednjih godina koncept globalnog javnog dobra sve značajniji u formuliranju različitih politika. Koncept *globalnog javnog dobra* dospio je u središte rasprave prilikom suočavanja s brojnim izazovima sve intenzivnije međunarodne međuovisnosti te izazovima smanjenja siromaštva, no ponajprije se pojavio u programima različitih agencija UN-a, Međunarodnog monetarnog fonda, Svjetske banke i različitih međunarodnih nevladinih udruga. Među globalna javna dobra uključujemo kvalitetan okoliš, zdravlje, znanje, vlasnička prava, mir i sigurnost. Osnovne su zamjerke konceptu da je suviše «akademski i apstraktan», no unatoč tome je izazvao veliki entuzijazam i zalaganje šire stručne javnosti. Iako postoje brojna istraživanja, još uvijek je znatan jaz između razumijevanja uloge međunarodnog javnog dobra u ekonomskom razvoju i specifičnosti potreba za takvim dobrima u globalnom okruženju. U toj raspravi prioriteta slabije razvijenih zemalja nisu našli odgovarajuće mjesto. Trebalo bi prepoznati ona globalna javna dobra koja su najznačajnija za ostvarivanje ekonomskog razvoja u nerazvijenim zemljama te čija nestašica utječe na brzinu i kvalitetu razvoja tih zemalja. Sve su učestalije konferencije koje okupljaju donositelje odluka, ali i znanstvenike i stručnjake s područja ekonomskog razvoja čiji je osnovni zadatak dati konkretne upute i smjernice koje će ispraviti nedostatnu ponudu globalnih javnih dobara i posebno se usredotočiti na ulogu multilateralnog sustava u pružanju javnih dobara.

Kako bi ovaj prikaz svjetske relevantne literature učinili preglednijim, budući da smo istovremeno kombinirali i kronološku dimenziju i dominantnu metodu analize, slijedi tablica koja, nadamo se, doprinosi jednostavnijem snalaženju u bogatstvu tema i korištenih metoda. U njoj smo istaknuli radove iz dominantno teorijskih rasprava, «filozofskih analiza», dominantno analitičke i empirijske radove te značajnije radove nakon 2000. godine.

Zanimljivo je vidjeti kako je tema održivog razvoja i održivosti zastupljena u radovima domaćih istraživača. Analizom koncepta održivog razvoja i održivosti bavilo se nekoliko autora i to s različitih stajališta. Najraniji radovi koji se bave temom održivog razvoja su Pravdić (1996) koji razmatra perspektive održivog razvoja i analizira izbor između ekološke i ekonomske opcije te Dragičević (1996) koja propitkuje vezu između ekonomije i novog razvoja. U ovim ranim godinama dominiraju radovi koji načelno istražuju stanje i mogućnosti održivog razvoja (Matutinović i Božičević, 1998a) te mogućnosti njegove primjene sustavnim povezivanjem znanja s područja tehničkih i društvenih znanosti, vodeći računa o specifičnostima hrvatskog gospodarstva (Matutinović i Božičević, 1998b). Kordej-De Villa (1999) analizira ekonomsku dimenziju održivog razvoja i njegovo uključivanje u ekonomsku politiku te povezanost s ekonomskim rastom.

Tablica 1.1. **Prikaz relevantnih radova u razdoblju 1974.-2008.**

Autori	Godina	Značajke
1974.-1987.- razdoblje dominantno teorijskih rasprava		
Dasgupta i Heal	1974.	Uloga diskontne stope u razmatranju održivosti
Stiglitz	1974.	Uloga tehnološkog napretka
Solow	1974.	Moralna dimenzija koncepta održivosti
Hartwick	1977.	Hartwickovo pravilo: cjelokupna renta iz iscrpljivanja neobnovljivih prirodnih resursa treba se investirati u fizički kapital koji može zamijeniti prirodne resurse
Norton	1982.	Uloga međugeneracijske pravednosti
Page; Parfit	1983.	Uloga međugeneracijske pravednosti i uvođenje moralnih kriterija
1987.-1996. - razdoblje «filozofske analize»		
Barbier	1987.	Uvodi pojmove poput prirodnog kapitala, okolišne održivosti, društveno i kulturno održivog razvoja; u fokusu istraživanja pojavljuje se i pitanje siromaštva
Toman	1994.	Uvodi pojam minimalnog standarda sigurnosti koji bi trebao pomiriti razlike u pristupima održivosti između ekonomista i filozofa
Howarth	1995.	Razmatra načelo opreza (predostrožnosti)
Tijekom devedesetih – analitički i empirijski radovi		
Howarth i Norgaard	1990.-1992.	Učinkovitost i međugeneracijska pravednost; uvođenje analitičkog okvira preklapajućih generacija
Pearce i Atkinson	1993.	Mjerenje održivog razvoja; pokazatelji slabe održivosti
Norton i Toman; Farmer i Randall	1997.-1998.	Formaliziranje međugeneracijskih transfera i minimalnog standarda sigurnosti
Page	1997.	Usporedba dvaju različitih pristupa pitanju međugeneracijske pravednosti i učinkovitosti (u prvom se pojmovi razmatraju odvojeno, dok su u drugom pristupu pravednost i učinkovitost integrirani)
Pezzey	1997.	Opravljanje različitih varijanti održivosti; pozivanje na «moralne institucije» prilikom odlučivanja između konfliktnih izbora
Wietzman	1997.	Pokušaj objedinjavanja teorije i empirijskih istraživanja; istražuje veze između mjera društvenih računa i održivosti
Nakon 2000. – mjerenje i operacionalizacija održivog razvoja		
Gerlagh i Keyzer; Pezzey i Toman; Pezzey	2001.-2004.	Pokušaj kombiniranja postavki politike zaštite okoliša i politike održivosti
Asheim	2002.	Mjerenje održivog razvoja
World Bank	2006.	Istraživanje mogućnosti održivog razvoja pojedinih sektora i regija
Mäler; Norton	2005.-2008.	Istraživanje odnosa između razvoja i otpornosti ekosustava
Frame i Brown	2008.	Istraživanje uloge suvremenih tehnologija u postizanju održivosti

Izvor: Pripremljeno prema Pezzey i Toman (2002a) i kompilacija autorice.

Problematiziranjem i načelnim pitanjima koncepta održivog razvoja bavio se Cifrić (2001). Na kritiku i mogućnosti zloupotrebe koncepta zbog njegove nedostatne definiranosti upozorava Pravdić (2002). Primjenu koncepta u postkomunističkim zemljama, promatrajući iskustva Hrvatske, analizira Pravdić (1997), dok Črnjar i Šišić (2004) analiziraju njegovu primjenu u tranzicijskim zemljama. U domaćoj je literaturi nedostatak obrazovanja za okoliš prepoznat kao značajna komponenta koja usporava primjenu samog koncepta (Lay, 1999; Cifrić, 2002; Lay, 2005; Lay et al., 2007; Lay i

Puđak, 2008). Na važnost institucija u širem smislu upozoravaju Pravdić (2001), Lay (2003), Lučin et al. (2004) i Črnjar, Vahtar-Jurković i Rončević (2008). Matutinović (2007a) razmatra odnos održivosti i institucija s evolucijskog stajališta, dok povezanost institucija i tehnologije analizira Matutinović (2007b). Održivi razvoj turizma bio je tema brojnih radova (Starc, 1998; 1999; Krbec, 2000; Pravdić, 2003; Črnjar i Serdinšek, 2005), a od sektora su analizirani vodno gospodarstvo (Gereš, 2007) i prometni sustavi (Pašalić, 2005).

Povezanost održivog razvoja i razvojne politike razmatra Starc (2003), Črnjar i Črnjar (2002) analiziraju povezanost regionalnog planiranja, upravljanja i održivog razvoja, dok odnos prostornog planiranja i održivog razvoja opisuju Črnjar i Campeol (2002). Primjena održivog razvoja na određeni prostor našla se u radovima nekolicine autora. Čini se da je u tim istraživanjima najzanimljivije bilo jadransko područje (Starc, 1997; Starc, 2000; Pravdić, 2004; Tišma, Pisarović i Samardžić, 2004; Lay et al., 2005) i ruralno područje (Cifrić, 2002; Lay, 2002). O vođenju i održivom razvoju za koje su potrebne «globalne societalne inovacije» piše Lay (2007: 1031). Iscrpna analiza ekološke osviještenosti upravljačkih i poduzetničkih elita može se naći u Lay (2001). Operacionalizacija održivog razvoja te povezanost sa strateškim dokumentom zaštite okoliša (Cifrić, 2000) i njegova primjena na lokalnoj razini tema je koja je sve aktualnija (Stiperski i Fürst, 2003; Črnjar, 2004a; 2004b; 2006). Održivi razvoj na razini gospodarskog subjekta te razmatranje odnosa održivog razvoja i interesa poslovne zajednice također privlači pažnju domaćih istraživača (Črnjar, 1999; Pravdić, 2005; Šimleša, 2003). Značajan doprinos svjetskoj literaturi, primjenjujući suvremene uvide ekološke ekonomike, dao je Matutinović (2001) koji razmatra ulogu raznolikosti u društveno-ekonomskom sustavu iz evolucijske perspektive. Matutinović (2002) promatra ekonomske tokove i njihovu povezanost i stabilnost sa stajališta teorijske ekologije, dok se globalna ekonomija ovdje tretira kao globalni ekosustav.

1.4. Što zanima ekonomiste danas i čime će se baviti u budućnosti?

Znamo kako se pojedinim aspektima održivosti bave različite struke i discipline te kako do značajnijeg pomaka u razumijevanju i primjenjivosti ideje održivog razvoja neće doći bez njihove bliske suradnje i uvažavanja međusobnih gledišta. No, svaka od disciplina - ekonomija, ekologija, sociologija - ima svoj karakterističan pogled na održivi razvoj. Tako ekonomisti održivi razvoj sužavaju i ograničavaju svodeći ekonomske ciljeve na rast i učinkovitost, društvene na pravednu distribuciju i smanjenje siromaštva, a ekološka održivost nastoji se postići samo upravljanjem prirodnim resursima. Poblježe ćemo razmotriti čime se u ovom bogatom i za istraživanje izazovnom području bave ekonomisti.

Odnos između ekonomskog rasta i održivog razvoja prvo je pitanje na koje ekonomisti nastoje pronaći odgovor. Kao što smo iz pregleda literature vidjeli, iznenađujuće je malo radova koji se bave odnosom razvijenosti i kvalitete okoliša te provođenjem ideje održivog razvoja i njenim uključivanjem u gospodarsku politiku.

Pri analiziranju odnosa između okoliša i rasta razmatraju se različiti formalni modeli koje svrstavamo u nekoliko grupa: modeli optimalne kontrole, modeli endogenog rasta i modeli koji se osnivaju na tzv. Kuznetsovoj krivulji primijenjenoj na okoliš (*Environmental Kuznets Curve* - EKC)²⁸.

U cilju ispitivanja održivosti u kontekstu obnovljivih i neobnovljivih resursa na vrlo pojednostavljenim primjerima primjenjivao se model optimalne kontrole koristeći koncepte neoklasične ekonomske analize. I dok su neki od elemenata mjerljivi (proizvodnja, potrošnja, prirodni resursi, kapital), drugi su nemjerljivi (korisnost, društveno blagostanje). Na osnovi modela su analizirane različite značajke optimalnog razvoja ovisno o početnom fondu kapitala u gospodarstvu, različitim funkcionalnim vezama između proizvodnje, rasta prirodnih resursa, asimilacije onečišćenja, rasta stanovništva, proizvodnosti rada i blagostanja. Modeli nastoje pronaći odgovore na pitanja o optimalnoj stopi iskorištavanja neobnovljivih prirodnih resursa, o optimalnom fondu i toku obnovljivih resursa te može li optimalni rast biti održiv.

Opće matematičko rješenje takvog složenog sustava, koristeći tehnike dinamičke optimizacije poput teorije optimalne kontrole, gotovo je nemoguće. Stoga je nužno koristiti pojednostavljene modele sa svim njihovim nedostacima. Alternativu predstavlja korištenje simulacijskih modela koji nam pružaju vrlo malo teorijskog uvida o konceptu održivog razvoja.

U ekonomskoj analizi konceptata održivog razvoja često se koriste četiri modela zasnovana na teoriji optimalne kontrole iscrpljivanja prirodnih resursa tijekom vremena²⁹. Prvi model uključuje jedan neobnovljivi prirodni resurs (*cake*) koji se transformira u potrošno dobro egzogenim tehnološkim napretkom. Ovo je tzv. *cake-eating* model gdje se odnos gospodarstva i okoliša razmatra statički, zanemaruju se utrošci prirodnih resursa kao i učinci okoliša na ekonomske aktivnosti i subjekte, a rezultat proizvodnje raspodijeljen je između potrošnje i izdataka za nadzor onečišćenja. Rješenje modela pokazuje kako će stabilan rast potrošnje biti ostvaren samo ako je stopa tehnološkog napretka viša od diskontne stope.

U drugom modelu zadovoljstvo pojedinca ne ovisi samo o stopi kojom on iscrpljuje fond prirodnih resursa, nego i o ukupnim izvorima koji su u vlasništvu ostalih građana.

²⁸ Ovak se dio rada temelji na Kordej-De Villa (1999).

²⁹ Prema Pezzey (1992).

Privatne stope iscrpljivanja resursa više su od društveno optimalnih i gospodarstvo nije «održivo».

Treći model razmatra uravnoteženi stabilan rast gospodarstva i učinke državnih mjera za očuvanje prirodnih resursa. Državni poticaji za očuvanje okoliša usporavaju njihovo iscrpljivanje. Kamatne stope rastu jer cijene izvora rastu i investicije u fizički kapital rezultiraju štednjom prirodnih izvora.

Četvrti model primjenjuje se na nerazvijene zemlje čiji se razvoj zasniva na korištenju prirodnih resursa. Osnovne su značajke modela egzogeni rast stanovništva, nepostojanje tehnološkog napretka u proizvodnji i preradi prirodnih resursa te nepostojanje eksternalija. Do optimalnog rješenja može se doći uz dva uvjeta. Prvi je da stopa rasta (obnove) resursa premašuje zbroj stope rasta stanovništva i diskontne stope korisnosti. Drugi uvjet jest dovoljno velik početni rast resursa kako bi nahranio stanovništvo. Ovaj model daje dovoljno elemenata za određivanje konkretne razvojne politike, primjerice poljoprivredne politike.

Međutim, svi ekonomski modeli, naročito modeli optimalnog rasta, imaju nekoliko nedostataka. Robert Ayres (1978) ističe: «određeni uvjeti nisu realistični, njihova praktična vrijednost je mala sve dok se mnogo simplificiranih modela koji se zasnivaju na različitim pretpostavkama ne ispituju i usporede. Čak i tada općeniti zaključci su rijetki i uvijek podložni modifikacijama koje su posljedica analize sljedećeg takvog malog modela. Nažalost, ekonomisti ponekad preslobodno interpretiraju rezultate takvih suviše pojednostavljenih modela»³⁰.

Na osnovi je rezultata takvih modela nemoguće odrediti razvija li se država održivo te ako ne, zašto ne i kakve bi politike trebalo provoditi da bi razvoj bio održiv. Unatoč tome, koncept održivog razvoja bolje će se razumjeti ako se sagleda na jednostavnim modelima. No, čak i da se problemi s podacima prevladaju i da na neki način model počiva na realističnim pretpostavkama, on bi i dalje bio podložan kritikama. Brojni autori ističu neprikladnost postavki neoklasične ekonomske analize u kontekstu održivog razvoja i međugeneracijske pravednosti. Opravdan razlog građenja modela je i ograničavanje terminološke zbrke i zloupotreba koje bi «pojam održivog razvoja pretvorile u nekorisnu i besmislenu frazu»³¹.

Za procjenu učinaka onečišćenja, kao i smanjenja onečišćenja na stopu rasta, neoklasični model nije prikladan jer pretpostavlja, a ne objašnjava rast. Po mišljenju

³⁰ Prema Pezzey (1992: 2). Vidjeti i Ayres i Sandilya (1987) i Ayres (1988).

³¹ O'Riordan (1988).

brojnih autora, novi modeli³² «bolje» objašnjavaju rast (Romer, 1986; Lucas, 1988; Grossman i Helpman, 1991)³³.

U modelima endogenog rasta³⁴, tehnološke promjene i akumulacija tehničkog znanja rezultat su ekonomskih odluka vezanih uz investicije u fizički ili ljudski kapital te istraživanje i razvoj. Proizvodna struktura je drugačija od proizvodnje u neoklasičnom modelu gdje se može akumulirati samo fizički kapital (po opadajućim prinosima). U modelima endogenog rasta može se akumulirati svaka vrsta kapitala. Brža stopa akumulacije ne implicira opadajuće granične prinose. Može se reći da je jedna od osnovnih poruka teorije endogenog rasta da rast zahtijeva investicije³⁵. Čista tržišna rješenja rezultiraju suboptimalnim razinama investicija zbog «nekonkurentne» prirode određenih inputa, kao što su znanje, infrastrukture i sl. Bez odgovarajuće intervencije, obrasci potrošnje i investicija mogu narušiti okoliš. Stoga održivi rast zahtijeva politiku zaštite okoliša koja garantira dovoljnu razinu i pravo područje investiranja, naročito u očuvanje prirodnih resursa, kao i razvijanje tehnologija prihvatljivih za okoliš. Teorija endogenog rasta tvori okvir koji predstavlja početnu točku za istraživanje i promišljanje politike zaštite okoliša. Izazov bi bio formulirati takvu politiku koja bi poticala «društvenu genijalnost»³⁶ i koristila je u pravom smjeru u cilju postizanja održivog razvoja.

Koncept Kuznetsove krivulje primijenjene na okoliš³⁷ (EKC) prvi se put pojavio 1992. godine u dokumentu «World Development Report», bez upotrebe termina EKC. Koncept se zasniva na modelu gospodarstva u kojem ne postoji povratni utjecaj kvalitete okoliša na proizvodne mogućnosti, a trgovina ima neutralni učinak na stanje okoliša. U osnovi je hipoteze da se stanje okoliša s rastom dohotka po stanovniku najprije pogoršava, da bi se, nakon što se dostigne određena razina dohotka po stanovniku, stanje okoliša popravilo. Zagovornici hipoteze EKC ekonomski rast vide kao sredstvo unapređivanja stanja okoliša, a ne kao njegovu prijetnju. Mišljenje kako veća ekonomska aktivnost neizbježno narušava okoliš zasniva se na pretpostavci o statičnoj tehnologiji i nepromjenjivosti ukusa, dok se zanemaruju faktori koji imaju značajnu ulogu u određivanju učinka na okoliš: struktura gospodarstva, učinkovitost u korištenju inputa, mogućnost supstitucije oskudnih resursa, postojanje čistih tehnologija i uspješne upravljačke prakse. U kojoj će mjeri ti faktori djelovati na smanjenje učinaka ekonomskih aktivnosti na okoliš, ovisit će o instrumentima državne politike. Međutim,

³² Njihov je razvoj započeo sredinom osamdesetih godina 20. stoljeća. Ti modeli napuštaju pretpostavke egzogenog tehnološkog napretka i opadajućih prinosa faktora proizvodnje. Nadalje, uz proizvedeni (fizički) pojam kapitala proširuju i na ljudski, istražuju pozitivne učinke investiranja u ljudski kapital te naročito analiziraju učinke investiranja u istraživanje i razvoj. Vidjeti detaljnije u Mervar (2002).

³³ O'Riordan (1988).

³⁴ Iscrpno o rastu i modelima endogenog rasta vidjeti u Mervar (2002).

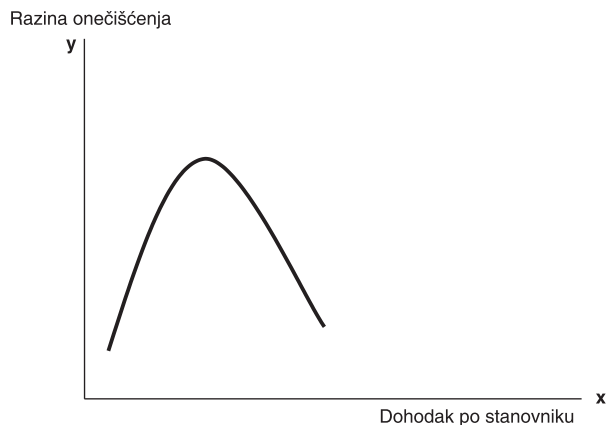
³⁵ Kratki pregled endogenih modela rasta s elementima okoliša može se naći u Kordej-De Villa (1999).

³⁶ Vidjeti Smulders (1995: 335).

³⁷ Na osi x dohodak je po stanovniku, a na osi y pokazatelj stanja okoliša (mjeren koncentracijom određenog onečišćivala). Krivulja ima oblik obrnutog «U».

treba naglasiti da ekonomski rast sam po sebi nije dovoljan za rješavanje problema okoliša te da je nužan oprez pri interpretiranju empirijskih rezultata³⁸.

Slika 1.1. **Stilizirana EKC**



Drugo pitanje na koje ekonomisti nastoje naći odgovor jest *kako mjeriti održivost*? Kako smo vidjeli, ekonomisti neoklasične škole pretpostavljaju visok stupanj supstitucije prirodnog i proizvedenog kapitala. Tako oni izravno uspoređuju materijalne koristi rasta u odnosu na troškove za okoliš. No, BDP koji ekonomisti koriste za mjerenje uspješnosti ekonomije nije dobar pokazatelj mjerenja održivosti. Zbog toga se posljednjih godina kao mjera održivosti javlja neto nacionalno blagostanje za koju ne postoji jedinstveno prihvaćeni pristup. Pojednostavljeno, neto nacionalno blagostanje moglo bi se definirati kao ukupna godišnja proizvodnja tržišnih i netržišnih dobara i usluga umanjena za ukupne troškove eksternalija koje su povezane s tim proizvodima i za amortizaciju kapitala korištenog u proizvodnji (sve vrste kapitala). Pritom ekonomisti amortizaciju približno procjenjuju rentom na resurse. No i taj koncept izaziva brojne rasprave, prvenstveno vezane uz pravilo amortizacije te problem diskontiranja³⁹.

Kako ekološki ekonomisti mjere održivost? Oni koriste fizičke mjere elastičnosti (otpornosti) ekosustava i količine resursa koje tada uspoređuju s pritiscima stanovništva i potrošnje. Tako zaključuju: ako je potražnja za resursima (bez supstituta) značajan dio trenutne ponude, tada je naša upotreba resursa neodrživa. Kao pomoć pri mjerenju održivosti ekološki ekonomisti predlažu Dalyevo pravilo prema kojem se svako

³⁸ «Opće mišljenje da je ekonomski rast dobar za okoliš opravdan je tvrdnjom da postoji empirijski odnos između dohotka po stanovniku i nekih mjera kvalitete okoliša». Iako se EKC primjenjuje na izabrani skup onečišćivala, neki ekonomisti to interpretiraju kao da vrijedi za ukupnu kvalitetu okoliša. Vidjeti u Arrow et al. (1995: 520), Stern, Common i Barbier (1996), Dinda (2004) i Lieb (2004).

³⁹ Sažeti prikaz koncepta mjerenja održivosti i iscrpan prikaz literature tog područja može se naći u Goodstein (1999).

smanjivanje fonda prirodnog kapitala mora nadoknaditi proizvedenim kapitalom koji može proizvesti usporedive usluge.

Operacionalizacija koncepta održivog razvoja treće je značajno područje istraživanja. Kao korisnu pomoć ekonomisti koriste četiri normativna standarda kvalitete okoliša. To su standard učinkovitosti (granične koristi smanjenja jednake su graničnim troškovima smanjenja), standard sigurnosti (zdravstveni rizik manji je od 1 na 1 milijun) te prethodno spomenute neoklasična i ekološka održivost. Standard učinkovitosti i neoklasična održivost pretpostavlja primjenu analize odnosa troškova i koristi. Međutim, za standard sigurnosti i ekološke održivosti koriste se drugi alati, poput procjene rizika te procjene prihvatnog kapaciteta okoliša.

Budući da je snaga i prednost ekonomista najveća u primjeni standarda učinkovitosti, ekonomisti tu prednost često i koriste zbog čega su izloženi kritikama kako zanemaruju načelo pravednosti. Ekonomisti uzvraćaju kako se pravednost treba postići tijekom donošenja određenih odluka te kako je za to potrebno uključivanje svih zainteresiranih dionika u proces. Nadalje, donositelji odluka nastoje smanjiti neizvjesnosti u cilju donošenja kvalitetnijih odluka. To se može potkrijepiti primjerima o kvaliteti znanstvenih istraživanja⁴⁰ koja su podloga donošenju značajnih pravnih propisa, kao i o velikom interesu za pokazatelje održivosti koji bi trebali omogućiti brz odgovor o tome je li održivost ostvarena ili nije.

Različita poimanja održivosti naglašavaju potrebu za raznolikim pristupom održivosti. Nekoliko je razloga zašto uzak pristup analize troškova i koristi ne može biti dovoljan: ne rješava značajna pitanja distribucije, kako unutar tako i između generacija; ne bavi se pitanjima i problemima koje bi dionici mogli imati sa samim procedurama odlučivanja; vrlo je teško monetarno izraziti sve troškove i koristi što postaje značajno kada postoji visoka razina nekvantificirane neizvjesnosti i mogućnosti vrlo različitih učinaka. Kako bi prevladali probleme, donositelji odluka moraju ne samo raspolagati i drugom vrstom informacija, već i odluke donositi na drugačiji način. Toman (1998) navodi nekoliko smjernica za odlučivanje koje promiče održivost: potrebno je prethodno utvrditi kriterije i načine vrednovanja; potrebno je razmotriti i odlučiti kada je dovoljna jednostavna ekonomska analiza *trade-offa*, a kada je potrebna analiza koja uključuje fizičke granice o supstituciji različitih vrsta kapitala; potrebno je procijeniti veličinu i trajanje utjecaja, monetarno izraziti te analizirati distributivne učinke. Konačno, za donositelje odluka značajna je informacija kako i u kojoj mjeri odluke utječu na društvene vrijednosti.

Stoga i ekonomisti sve više naglašavaju proceduralna pitanja donošenja i vrednovanja određenih odluka. I dok je proceduralna pravednost neupitno važna, za društvene

⁴⁰ Napori da se unaprijedi razumijevanje značajan su doprinos kvalitetnijem odlučivanju. Međutim, brojni autori ističu da se time mogu prikriti sve dublja i složenija neslaganja o društvenim vrijednostima. Naše pretpostavke o onome što je značajno implicitno određuju i strukturiranje istraživanja.

dogovore koji žele uspjeti i doprinijeti ispunjenju ciljeva i potreba potreban je i kvalitetan sadržaj. To znači kako bi odluke trebale odražavati stajališta čak i onih strana koje nisu organizirane na odgovarajući način u cjelokupnom procesu.

1.5. Zaključno

Održivi razvoj politički je i prvenstveno globalni koncept, stoga je velik izazov u njegovoj operacionalizaciji i načinu kako ga pretočiti na lokalnu razinu. Donositelji odluka žele znati koje preduvjete trebaju ispuniti i što trebaju promijeniti.

Gradske lokalne samouprave najaktivnije su u operacionalizaciji koncepta održivog razvoja i znaju da je provođenje pristupa dobrog upravljanja nužno za operacionalizaciju održivog razvoja. Nadalje, operacionaliziranje održivog razvoja pretpostavlja integriranje ekonomskih, društvenih i okolišnih elemenata i analiziranje dugoročnih posljedica svih razvojnih politika. Naglasak je na dugoročnom vremenskom horizontu kako bi se smanjio utjecaj kratkoročnih političkih ciljeva/interesa. Kako bi se to postiglo, potrebni su mnogobrojni preduvjeti, poput postojanja odgovarajućih razvojnih dokumenata, odgovarajuće raspodjele odgovornosti između institucija (uključujući nacionalne i lokalne), financiranja, djelovanja nacionalnog tijela koje bi imalo ulogu uključivanja različitih dionika u cjelokupni proces, povezanosti s lokalnim razinama te uključenosti parlamenta koji bi pratio i vrednovao cjelokupni proces.

Sljedeća dva rada propitkuju postojanje tih preduvjeta u Hrvatskoj, a sve u cilju analiziranja lokalne dimenzije održivog razvoja te formuliranja sustava pokazatelja održivosti i njihove uloge u učinkovitom upravljanju. Te su se dvije teme u hrvatskom kontekstu, kojeg najbolje poznajemo, nametnule kao najznačajnije u našim daljnjim istraživanjima.

Literatura

Arrow, K., B. Bolin, R. Costanza, P. Dasgupta, C. Folke, C. S. Holling, B. O. Jansson, S. Levin, K. G. Mäler, C. Perrings i D. Pimentel, 1995, «Economic Growth, Carrying Capacity, and the Environment», *Science*, 268(0), str. 520-521.

Asheim, G. B., 1994, «Net National Product as an Indicator of Sustainability», *Scandinavian Journal of Economics*, 96(2), str. 257-265.

Asheim, G. B., 2002, «Green National Accounting for Welfare and Sustainability: A Taxonomy of Assumptions and Results», CESifo Working Paper, br. 827, Munich: CESifo, <http://www.CESifo.de>.

Asheim, G. B., W. Buchholz, J. M. Hartwick, T. Mitra i C. Withagen, 2007, «Constant Saving Rates and Quasi-arithmetic Population Growth under Exhaustible Resource Constraints», *Journal of Environmental Economics and Management*, 53(2), str. 213-229.

Ayres, R. U., 1978, *Resources, Environment and Economics – Applications of the Materials/Energy Balance Principle*, New York, NY: Wiley-Interscience.

Ayres, R. U., 1988, «Optimal Investment Policies with Exhaustible Resources: An Information-based Model», *Journal of Environmental Economics and Management*, 15(4), str. 439-461.

Ayres, R. U. i M. S. Sandilya, 1987, «Utility Maximization and Catastrophe Aversion: A Simulation Test», *Journal of Environmental Economics and Management*, 14(4), str. 337-370.

Barbier, E. B., 1987, «The Concept of Sustainable Economic Development», *Environmental Conservation*, 14(2), str. 101-110.

Becker, R. A., 1982, «Intergenerational Equity: The Capital-Environment Trade-off», *Journal of Environmental Economics and Management*, 9(2), str. 165-185.

Cifrić, I., 2000, «Održivi razvoj i strategija zaštite okoliša», *Socijalna ekologija*, 9(3), str. 233-248.

Cifrić, I., 2001, «Ekskurs o održivom razvoju», *Socijalna ekologija*, 10(3), str. 157-170.

Cifrić, I., 2002, *Okoliš i održivi razvoj, ugroženost okoliša i estetika krajolika*, Zagreb: Hrvatsko sociološko društvo.

Cleveland, C. J. i M. Ruth, 1997, «When, Where, and By How Much Do Biophysical Limits Constrain the Economic Process? A Survey of Nicholas Georgescu-Roegen's Contribution to Ecological Economics», *Ecological Economics*, 22, str. 203-223.

Common, M. i C. Perrings, 1992, «Towards an Ecological Economics of Sustainability», *Ecological Economics*, 6, str. 7-34.

Črnjar, M., 1999, «Menadžment ekološki održive proizvodnje», *Ekonomski pregled*, 50(5-6), str. 518-538.

Črnjar, M., 2004a, *U smjeru održivosti: priručnik za gradove i općine*, Rijeka: Županijski zavod za održivi razvoj i prostorno planiranje Primorsko-goranske županije.

Črnjar, M., 2004b, «Znanstveno praćenje promjena u okolišu i održivi razvoj» u B. Franković, ured., *Energija i okoliš 2004*, str. 231-240, Rijeka: Hrvatski savez za sunčevu energiju.

Črnjar, M., 2006, «Mjerenje održivog razvitka» u B. Franković, ured., *Energija i okoliš 2006*, str. 379-396, Rijeka: Hrvatski savez za sunčevu energiju.

Črnjar, M. i G. Campeol, ured., 2002, *Prostorno planiranje i pilot projekti za održivi razvoj Hrvatske*, Rijeka: Županijski zavod za održivi razvoj i prostorno planiranje Primorsko-goranske županije i UNESCO.

Črnjar, M. i K. Črnjar, 2002, «Regionalno planiranje i upravljanje u funkciji održivog razvoja» u B. Franković, ured., *Energija i okoliš 2002*, str. 221-230, Rijeka: Hrvatski savez za sunčevu energiju.

Črnjar, M. i D. Serdinšek, 2005, «Strateški menadžment – pretpostavka održivom razvoju turizma» u V. Vujić, ured., *Održivi razvoj turizma*, str. 86-97, Rijeka: Fakultet za turistički i hotelski menadžment Opatija Sveučilišta u Rijeci.

Črnjar, M. i S. Šišić, 2004, «Sustainable Development for Economies in Transition – Opportunities and Threats» u D. Stojanov i B. Čulahović, ured., *ICES 2003 – From Transition to Development: Globalisation and Political Economy of Development in Transition Economies*, str. 655-672, Sarajevo: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Sarajevu.

Črnjar, M., K. Vahtar-Jurković i N. Rončević, 2008, «Uloga regionalne samouprave u edukaciji za održivi razvoj: primjer Primorsko-goranske županije» u V. Uzelac i L. Vujičić, ured., *Cjeloživotno učenje za održivi razvoj*, zbornik, sv. 2, str. 9-19, Rijeka: Učiteljski fakultet Sveučilišta u Rijeci.

- Daly, H. E., 1990, «Toward Some Operational Principles of Sustainable Development», *Ecological Economics*, 2(1), str. 1-6.
- Daly, H. E. i J. B. Cobb, 1989, *For the Common Good: Redirecting the Economy Toward Community, the Environment, and a Sustainable Future*, Boston, MA: Beacon.
- Dasgupta, P. S. i G. M. Heal, 1974, «The Optimal Depletion of Exhaustible Resources», *Review of Economic Studies*, 41, str. 3-28.
- Dasgupta, P. S. i T. Mitra, 1983, «Intergenerational Equity and Efficient Allocation of Exhaustible Resources», *International Economic Review*, 24, str. 133-153.
- Dinda, S., 2004, «Environmental Kuznets Curve Hypothesis: A Survey», *Ecological Economics*, 49(4), str. 431-455.
- Dragičević, M., 1996, *Ekonomija i novi razvoj*, Zagreb: Alinea.
- Farmer, M. C. i A. Randall, 1997, «Policies for Sustainability: Lessons from an Overlapping Generations Model», *Land Economics*, 73(4), str. 608-622.
- Farmer, M. C. i A. Randall, 1998, «The Rationality of a Safe Minimum Standard», *Land Economics*, 74(3), str. 287-302.
- Faucheux, S. i M. O'Connor, 1998, *Valuation for Sustainable Development: Methods and Policy Applications*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Frame B. i J. Brown, 2008, «Developing Post-normal Technologies for Sustainability», *Ecological Economics*, 65(2), str. 225-241.
- Gereš, D., 2007, «Održivi razvoj vodnih resursa», *Una terra*, 4(20), str. 34-45.
- Gerlagh R. i M. A. Keyzer, 2001, «Sustainability and the Intergenerational Distribution of Natural Resource Entitlements», *Journal of Public Economics*, 79(2), str. 265-428.
- Golding, M. P., 1972, «Obligations to Future Generations», *The Monist*, 56, str. 85-99.
- Goodland, R., 1999, «The Biophysical Basis of Environmental Sustainability» u Jeroen C. J. M. van den Bergh, ured., *Handbook of Environmental and Resource Economics*, str. 709-722, Cheltenham: Edward Elgar.
- Goodstein, E. S., 1999, *Economics and the Environment*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Grossman, G. M. i E. Helpman, 1991, *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, MA: The MIT Press.

Hamilton, K. i G. Atkinson, 2006, *Wealth, Welfare and Sustainability: Advances in Measuring Sustainable Development*, Northampton, MA: Edward Elgar.

Hartwick, J. M., 1977a, «Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources», *American Economic Review*, 66, str. 972-974.

Hartwick, J. M., 1977b, «Investing Returns from Depleting Renewable Resource Stocks and Intergenerational Equity», *Economics Letters*, 1, str. 85-88.

Howarth, R. B., 1995, «Sustainability under Uncertainty: A Deontological Approach», *Land Economics*, 71(4), str. 417-427.

Howarth, R. B. i R. B. Norgaard, 1990, «Intergenerational Resource Rights, Efficiency, and Social Optimality», *Land Economics*, 66(1), str. 1-11.

Howarth, R. B. i R. B. Norgaard, 1992, «Environmental Valuation under Sustainable Development», *American Economic Review*, 82(2), str. 473-477.

Kordej-De Villa, Ž., 1999, «Ekonomski rast i održivi razvitak», *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 9(73), str. 321-341.

Krautkraemer, J. A., 1985, «Optimal Growth, Resource Amenities, and the Preservation of Natural Environments», *Review of Economic Studies*, 52(1), str. 153-170.

Krbec, D., 2000, «Agenda 21 za turizam: prilog određenju pojmovnog okvira za Razvojnu strategiju hrvatskog turizma» u I. Cifrić, ured., *Znanost i društvene promjene*, str. 285-303, Zagreb: Hrvatsko sociološko društvo i Zavod za sociologiju Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Kruger, L. E. i P. J. Jakes, 2003, «The Importance of Place: Advances in Science and Application», *Forest Science*, 49(6), str. 819-821.

Lay, V., 1999, «Održivi razvoj i obrazovanje», doktorska disertacija, Zagreb: Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Lay, V., 2001, «Održivi razvoj i ekološka (ne)osvještenost političkih i poduzetničkih elita Hrvatske» u D. Čengić i I. Rogić, ured., *Upravljačke elite i modernizacija*, str. 195-212, Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.

Lay, V., 2002, «Prilozi osmišljavanju usmjeravanja razvitka ruralnih prostora Hrvatske na osnovama ekološke i gospodarske održivosti» u M. Štambuk, I. Rogić i A. Mišetić, ured., *Prostor iza: kako modernizacija mijenja hrvatsko selo*, str. 289-304, Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.

Lay, V. 2003, «Proizvodnja budućnosti Hrvatske: integralna održivost kao koncept i kriterij», *Društvena istraživanja*, 12(3-4), str. 311-334.

Lay, V., 2005, «Integralna održivost i učenje», *Društvena istraživanja*, 14(77), str. 353-377.

Lay, V., 2007, «Održivi razvoj i vođenje», *Društvena istraživanja*, 16(6), str. 1031-1053.

Lay, V., B. Ostojić, B. Horvat i P. Bosnić-Blagaš, 2005, «Održivi razvitak nenaseljenih otoka hrvatskog Jadrana – elementi za artikulaciju modela programa», *Gospodarstvo i okoliš*, 13(72), str. 18-25.

Lay, V. i J. Puđak, 2008, «Sociološke dimenzije odgoja i obrazovanja za održivi razvoj» u V. Uzelac i L. Vujičić, ured., *Cjelovito učenje za održivi razvoj*, str. 95-105, Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Učiteljski fakultet u Rijeci.

Lay, V., Z. Zeman, M. Geiger, J. Puđak, S. Špoljar-Vržina, D. Šimleša i J. Branilović, 2007, *Razvoj sposoban za budućnost; prinosi promišljanju održivog razvoja Hrvatske*, Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.

Lieb, C. M., 2004, «The Environmental Kuznets Curve and Flow Versus Stock Pollution: The Neglect of Future Damages», *Environmental and Resource Economics*, 29(4), str. 483-506.

Lucas, R. E., 1988, «On the Mechanics of Economic Development», *Journal of Monetary Economics*, 22(4), str. 3-42.

Lučin, P., M. Črnjar, D. Rukavina, Z. Lenac, T. Legović, B. Bošnjaković, B. Crnković-Stumpf, V. Fujić i V. Mičović, 2004, «Elaborat o osnivanju Regionalnog centra za održivi razvoj», Rijeka: Sveučilište u Rijeci.

Mäler, K. G., 2008, «Sustainable Development and Resilience in Ecosystems», *Environmental Resource Economics*, 38, str. 17-24.

Matutinović, I., 2001, «The Aspects and the Role of Diversity in Socioeconomic Systems: An Evolutionary Perspective», *Ecological Economics*, 39(2), str. 239-256.

Matutinović, I., 2002, «Organizational Patterns of Economies: An Ecological Perspective», *Ecological Economics*, 40(3), str. 421-440.

Matutinović, I., 2007a, «Worldviews, Institutions and Sustainability: An Introduction to a Co-evolutionary Perspective», *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 14(1), str. 92-102.

Matutinović, I., 2007b, «An Institutional Approach to Sustainability: Historical Interplay of Worldviews, Institutions and Technology», *Journal of Economic Issues*, 41(4), str. 1109-1137.

Matutinović, I. i J. Božičević, 1998a, «Stanje i mogućnosti» u M. Kaštelan-Macan, E. Hodžić i M. Bogunović, ured., *Hrvatska i održivi razvitak: Gospodarstvo – stanje i procjena mogućnosti*, str. 179-185, Zagreb: Ministarstvo razvitka i obnove.

Matutinović, I. i J. Božičević, 1998b, «Povezanost svijeta i održivi razvoj» u M. Kaštelan-Macan, E. Hodžić i M. Bogunović, ured., *Hrvatska i održivi razvitak: Gospodarstvo – stanje i procjena mogućnosti*, str. 13-25, Zagreb: Ministarstvo razvitka i obnove.

Meadows, D. H., D. I. Meadows, J. Randers i W. W. Behrens III, 1972, *The Limits to Growth*, New York, NY: Universe Books.

Mervar, A., 2002, «Tri aspekta ekonomskog rasta», doktorska disertacija, Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Mishan, E. J., 1971, «The Postwar Literature on Externalities: An Interpretative Essay», *Journal of Economic Literature*, ožujak, 9(1), str. 1-29.

Norton, B. G., 1982, «Environmental Ethics and the Rights of Future Generations», *Environmental Ethics*, 4(4), str. 319-330.

Norton, B. G., 1992, «A New Paradigm for Environmental Management» u R. Costanza, B. G. Norton i B. D. Haskell, ured., *Ecosystem Health: New Goals for Environmental Management*, Covelo, CA: Island Press.

Norton, B. G., 2005, *Sustainability: A Philosophy of Adaptive Ecosystem Management*, Chicago, IL: University of Chicago Press.

Norton, B. G. i B. Hannon, 1997, «Environmental Values: A Place-Based Theory», *Environmental Ethics*, 19, str. 227-245.

Norton, B. G. i M. A. Toman, 1997, «Sustainability: Ecological and Economic Perspectives», *Land Economics*, 73(4), str. 553-568.

O'Riordan, T., 1988, «The Politics of Sustainability» u R. K. Turner, ured., *Sustainable Environmental Management: Principles and Practice*, str. 29-50, London: Belhaven Press, citirano u Pezzey (1992: 2).

Page, T., 1983, «Intergenerational Justice as Opportunity» u D. MacLean i P. G. Brown, ured., *Energy and the Future*, str. 38-58, Totowa, NJ: Rowman and Littlefield.

Page, T., 1997, «On the Problem of Achieving Efficiency and Equity, Intergenerationally», *Land Economics*, 73(4), str. 580-596.

Palmer, K., W. E. Oates i P. R. Portney, 1995, «Tightening Environmental Standards: The Benefit-Cost or the No-Cost Paradigm?», *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), str. 119-132.

Parfit, D., 1983, «Energy Policy and the Further Future: The Identity Problem» u D. MacLean i P. G. Brown, ured., *Energy and the Future*, str. 166-179, Totowa, NJ: Rowman and Littlefield.

Passmore, J., 1974, *Man's Responsibility for Nature*, New York, NY: Charles Scribner's Sons.

Pašalić, Ž., 2005, «Neki izazovi upravljanju održivim razvojem prometnih sustava», *Suvremeni promet: časopis za pitanja teorije i prakse prometa*, 25(1-2), str. 11-15.

Pearce, D. W., 1988, «Economics, Equity, and Sustainable Development», *Futures*, 20(6), str. 598-605.

Pearce, D. W. i G. Atkinson, 1993, «Capital Theory and the Measurement of Sustainable Development: An Indicator of 'Weak' Sustainability», *Ecological Economics*, 8(2), str. 103-108.

Pearce, D. W., A. Markandya i E. B. Barbier, 1990, *Sustainable Development*, London: Earthscan.

Pezzey, J. C. V., 1992, *Sustainable Development Concepts: An Economic Analysis*, World Bank Environment Paper, 2, Washington DC: World Bank.

Pezzey, J. C. V., 1994, «The Optimal Sustainable Depletion of Non-renewable Resources», rad prezentiran na konferenciji AERE u Boulderu, Colorado i EAERE u Dublinu, Irska.

Pezzey, J. C. V., 1997, «Sustainability Constraints versus 'Optimality' versus Intertemporal Concern, and Axioms versus Data», *Land Economics*, 73(4), str. 448-466.

Pezzey, J. C. V., 2004, «One-sided Sustainability Tests with Amenities, and Changes in Technology, Trade and Population», *Journal of Environmental Economics and Management*, 48(1), str. 613-631.

Pezzey, J. C. V., N. Hanley, K. Turner i D. Tinch, 2006, «Comparing Augmented Sustainability Measures for Scotland: Is There a Mismatch?», *Ecological Economics*, 57(1), str. 60-74.

Pezzey, J. C. V. i M. A. Toman, 2002a, «The Economics of Sustainability: A Review of Journal Articles», Resources for the Future Discussion Paper, br. 02-03, Washington, DC: Resources for the Future.

Pezzey, J. C. V. i M. A. Toman, 2002b, «Making Sense of Sustainability», Resources for the Future Discussion Paper, br. 02-25, Washington, DC: Resources for the Future.

Pezzey, J. C. V. i M. A. Toman, 2002c, «Progress and Problems in the Economics of Sustainability» u T. Tietenberg i H. Folmer, ured., *International Yearbook of Environmental and Resource Economics 2002/3*, str. 165–232, Cheltenham: Edward Elgar.

Porter, M. E. i C. van der Linde, 1995, «Green and Competitive: Ending the Stalemate», *Harvard Business Review*, 73(5), str. 120-134.

Pravdić, V., 1996, «Perspektive održivog razvitka: izbor između ekonomske i ekološke opcije», *Ekonomija*, 2(2), str. 339-353.

Pravdić, V., 1997, «An Analysis of Sustainable Development and Environmental Protection in Postcommunist Countries: The Case of Croatia – a Viewpoint», *International Journal of Environmental Studies*, 53, str. 195-214.

Pravdić, V., 2001, «Održivi razvoj i održivost: institucionalizacija i rasprave o tim terminima od Rio de Janeiro 1992. do Johannesburga 2002.», *Socijalna ekologija*, 10(4), str. 223-233.

Pravdić, V., 2002, «Sustainability and Sustainable Development: the Use in Policies and the Ongoing Debate on These Terms», *Croatian International Relations Review*, 7, str. 93-100.

Pravdić, V., 2003, «Sustainable Development: Its Meaning, Perception, and Implementation – the Case of Ecotourism in Croatia», *Društvena istraživanja*, 12(3-4), str. 285-309.

Pravdić, V., 2004, «Jadran – more, otoci, obala – što Hrvatska razvojno hoće od tog svojeg dragocjenog dijela?» u D. Srđan i V. Horvat, ured., *Forumi o održivom razvoju: interkulturni dijalog aktera o održivim razvojnim usmjerenjima u zaštitu okoliša u Hrvatskoj i regiji*, str. 23-29, Zagreb: Heinrich Böll Stiftung.

Pravdić, V., 2005, «Ekološka i tehnološka modernizacija – čistija proizvodnja i zaštita okoliša», *Kemija u industriji: časopis kemičara i tehnologa Hrvatske*, 54(6), str. 303-308.

Rayner, S., 1994, «Governance and the Global Commons», Discussion Paper, br. 8, London: London School of Economics, Centre for the Study of Global Governance.

Riley, J. G., 1980, «The Just Rate of Depletion of a Natural Resource», *Journal of Environmental Economics and Management*, 7(4), str. 291-307.

Romer, P. M., 1986, «Growth Based on Increasing Returns Due to Specialization», *American Economic Review*, 77(2), str. 56-63.

Smulders, S., 1995, «Entropy, Environment, and Endogenous Economic Growth», *International Tax and Public Finance*, 2(2), str. 319-340.

Sneddon, C., R. B. Howarth i R. B. Norgaard, 2006, «Sustainable Development in a Post-Brundtland World», *Ecological Economics*, 57(2), str. 253-268.

Solow, R. M., 1974, «Intergenerational Equity and Exhaustible Resources», *Review of Economic Studies*, 41, str. 29-46.

Solow, R. M., 1986, «On the Intergenerational Allocation of Natural Resources», *Scandinavian Journal of Economics*, 88(1), str. 141-149.

Solow, R. M., 1993a, «An Almost Practical Step Toward Sustainability», *Resources Policy*, 19, str. 162-172.

Solow, R. M., 1993b, «Sustainability: An Economist's Perspective» u R. Dorfman i N. S. Dorfman, ured., *Selected Readings in Environmental Economics*, str. 179-187, New York, NY: Norton.

Starc, N., 1997, «Ekonomika održanja ravnoteže ekosustava», doktorska disertacija, Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Starc, N., 1998, «Financiranje održivog razvitka» u A. Kutle, ured., *Financiranje u zaštiti okoliša*, str. 313-319, Zagreb: Državna uprava za zaštitu prirode i okoliša.

Starc, N., 1999, «Održivi razvoj, turizam i ocjena ulagačkih pothvata» u Z. Baletić, ured., *Hrvatsko gospodarstvo u tranziciji*, str. 345-360, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb.

Starc, N., 2000, «Managing Sustainable Development on the Croatian Islands – Documents, Problems and Perspectives», *Periodicum Biologorum*, 102(1), str. 199-209.

Starc, N., 2003, «Priroda, čovjek i figa u džepu», *Društvena istraživanja*, 12(3-4), str. 335-359.

Stavins, R. N., A. F. Wagner i G. Wagner, 2003, «Interpreting sustainability in economic terms: dynamic efficiency plus intergenerational equity», *Economics Letters*, 79(3), str. 339-343.

Stern, D. I., 1997, «Limits to Substitution and Irreversibility in Production and Consumption: A Neoclassical Interpretation of Ecological Economics», *Ecological Economics*, 21(3), str. 197-216.

Stern, D. I., M. S. Common i E. B. Barbier, 1996, «Economic Growth and Environmental Degradation: The Environmental Kuznets Curve and Sustainable Development», *World Development*, 24(7), str. 1151-1160.

Stiglitz, J. E., 1974, «Growth with Exhaustible Natural Resources: Efficient and Optimal Growth Paths», *The Review of Economic Studies*, 41, str. 123-137.

Stiperski, Z. i B. Fürst-Bjeliš, 2003, «Problemi i modeli upravljanja okolišem u mega-gradovima zemalja u razvoju», *Društvena istraživanja*, 12(6) str. 1051-1068.

Šimleša, D., 2003, «Podržava li biznis održivi razvoj?», *Društvena istraživanja*, 12(3-4), str. 403-426.

Tišma, S., A. Pisarović i Z. Samardžić, 2004, «Održivi razvoj jadranskog područja u Republici Hrvatskoj i oblici njegova financiranja – rezultati empirijskog istraživanja», *Socijalna ekologija*, 13(2), str. 153-173.

Toman, M. A., 1994, «Economics and 'Sustainability': Balancing Trade-offs and Imperatives», *Land Economics*, 70(4), str. 399-413.

Toman, M. A., 1998, «Sustainable Decisionmaking: The State of the Art from an Economics Perspective», Resources for the Future Discussion Paper, br. 98-39, Washington DC: Resources for the Future.

van den Bergh, J. C. J. M. i M. W. Hofkes, 1999, «Economic Models of Sustainable Development» u J. C. J. M. van den Bergh, ured., *Handbook of Environmental and Resource Economics*, str. 1108-1123, Cheltenham: Edward Elgar.

WCED, 1987, *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press, <http://www.unep.org/GEO/geo3/english/045.htm>.

Weitzman, M. L., 1997, «Sustainability and Technical Progress», *Scandinavian Journal of Economics*, 99(1), str. 1-13.

Withagen, C. i G. B. Asheim, 1998, «Characterizing Sustainability: The Converse of Hartwick's Rule», *Journal of Economic Dynamics and Control*, 23(1), str. 159-165.

World Bank, 1992, *World Development Report*, sv. I, Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2006, *Where is the Wealth of Nations*, Washington, DC: World Bank.

Lokalna dimenzija održivog razvoja

2.1. Uvodne napomene

Održivi razvoj je dinamički koncept s brojnim dimenzijama i interpretacijama kojeg možemo razmatrati kao cilj i kao proces. On je uglavnom globalni i u osnovi politički koncept, a jedan od najvećih istraživačkih izazova vezan uz koncept održivog razvoja jest kako ga operacionalizirati i primijeniti na lokalnoj razini.

Osnovni je cilj ovog rada razmotriti kapacitete lokalne samouprave za formuliranje i provođenje politike u skladu s načelima održivosti u Hrvatskoj. Kako bi taj cilj ostvarili, razmatramo značajke uspješne razvojne politike te nastojimo prepoznati faktore koji promiču ili priječe održivost. Pritom su nam vrlo korisna bila iskustva uspješnih europskih projekata i odredbe «Agende 21»¹. Poglavlje 28 Agende prepoznaje upravo lokalne samouprave «kao najznačajnije razine upravljanja za operacionaliziranje koncepta održivosti».

Rad je strukturiran na sljedeći način. U drugom odjeljku analiziramo lokalne kapacitete za postizanje održivosti i ulogu decentralizacije u cjelokupnom procesu. Kako koncept održivosti pretpostavlja integrativni pristup politikama, sektorima i područjima, a novi pristupi upravljanju su nužni kod integracija politika, tako u trećem odjeljku analiziramo značajke dobrog upravljanja na lokalnim razinama. U četvrtom odjeljku pokušavamo odgovoriti na pitanje kako u hrvatskim uvjetima postići lokalnu održivost. Rad završava prijedlozima za daljnja istraživanja.

¹ Plan aktivnosti usvojen 1992. u Rio de Janeiru na «Konferenciji o okolišu i razvoju Ujedinjenih naroda» (UNCED). Usvajalo ju je više od 178 zemalja i može se razmatrati globalno, nacionalno i lokalno u svim područjima ljudskih aktivnosti koje imaju učinke na okoliš. Iako se posljednjih godina «Agendi 21» upućuju brojne kritike, posebice opravdane u dijelu koji se odnosi na njeno neprovođenje, smatramo da ju je uputno razmotriti jer je to jedan od prvih dokumenata koji ističe značajnu ulogu lokalnih razina u pokušaju operacionalizacije globalnog koncepta. Vidjeti United Nations (1993).

2.2. Lokalni kapaciteti za održivost – može li pomoći decentralizacija?

Prije ocjene lokalnih kapaciteta za postizanje ciljeva održivog razvoja² ukratko ćemo iznijeti osnovne značajke teritorijalne i administrativne organizacije u Hrvatskoj kao i pitanja decentralizacije jer je upravo decentralizacija jedan od značajnih instrumenata postizanja učinkovitijeg lokalnog razvoja.

Hrvatska danas na nižoj razini vlasti ima dvorazinski sustav upravljanja. Općine i gradovi su lokalna razina upravljanja, dok su županije regionalna razina. Grad Zagreb ima status lokalne i regionalne razine. Broj lokalnih jedinica vlasti povećava se³. S obzirom na broj stanovnika, njihova veličina znatno se razlikuje. Većina stanovništva živi u malim općinama, relativno malim gradovima i srednje velikim županijama. U skladu sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05), županije su odgovorne za funkcije regionalnog značaja, dok općine i gradovi obavljaju aktivnosti od lokalnog značenja i najbliže su potrebama ljudi. Gradovi s više od 35.000 stanovnika ili središta županija također mogu biti odgovorni za funkcije koje su inače u ovlastima županija sve dok osiguravaju potrebne uvjete za obavljanje tih usluga⁴. Trenutna teritorijalna podjela nije optimalna i ne slijedi geografske, povijesne i ekonomske kriterije. Županije su raznolike u svakom pogledu – ekonomskom, ekološkom i društvenom. Nadalje, postoji nekoliko vrlo malih jedinica lokalne samouprave koje nemaju dovoljno ekonomske (fiskalne) snage za osiguranje i pružanje optimalne razine javnih usluga svojim građanima, kao ni za poticanje lokalnog i ekonomskog razvoja⁵.

Decentralizacija uključuje političku, administrativnu, fiskalnu i tržišnu decentralizaciju i svaka ima svoje posebne značajke, implikacije za politiku i uvjete za uspjeh. Prepoznati razliku između navedenih aspekata korisno je zbog uočavanja složenosti uspješne decentralizacije i naglašavanja potrebne koordinacije među njima. U definiranju pojedinih oblika nužno dolazi do preklapanja, stoga je sveobuhvatni pristup⁶ neizostavan. Politička, administrativna, fiskalna i tržišna decentralizacija mogu se

² Još uvijek ne postoji nacionalni dokument u kojem su definirani ciljevi održivog razvoja. Godine 2005. izrađen je «Prijedlog strategije regionalnog razvoja Hrvatske» koji uvodi nekoliko inovativnih pristupa u razvojno planiranje. U tadašnjem institucionalnom okviru Hrvatske, Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka bilo je «odgovorno za održivi razvoj nacionalnog teritorija». Vidjeti <http://www.mmtpr.hr>. Danas su te nadležnosti podijeljene između različitih ministarstava.

³ Prema Zakonu o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 86/06), područje Republike Hrvatske sastoji se od 429 općina i 126 gradova, Grada Zagreba i 20 županija, što ukupno čini 576 lokalnih jedinica vlasti.

⁴ Vidjeti Jurlina Alibegović (2006).

⁵ Postoje snažni argumenti za smanjivanje broja županija, kako bi imale značajniju regionalnu ulogu operacionalizacijom specijaliziranih usluga s većim brojem korisnika i većim područjem djelovanja. Pored toga, mogle bi preuzeti i ulogu koordiniranja infrastrukturnih projekata na većem području. Na lokalnoj razini postoji i nekoliko općina čiji je broj stanovnika manji od 1.000 i njihova opravdanost je upitna.

⁶ Detaljnije u Cohen i Peterson (1996).

pojavit u različitim oblicima i kombinacijama unutar zemlje, između različitih zemalja, pa čak i unutar sektora⁷.

Prva faza decentralizacije⁸ uprave i djelomičnog financiranja nekoliko javnih funkcija⁹ započela je u Hrvatskoj u srpnju 2001. Ocjenjuje se kako je tada situacija s lokalnim kapacitetima za održivost postala još složenija. Planirana decentralizacija samoupravnih ovlasti popraćena je i pokušajem fiskalne decentralizacije. U svojoj prvoj fazi, 32 financijski jača grada, Grad Zagreb i 20 županija dobilo je dodatne lokalne ovlasti. Središnja (državna) uprava delegirala je odgovornosti i dodatne prihode za financiranje materijalnih i financijskih izdataka, kao i za djelomične investicijske izdatke za pružanje javnih usluga u osnovnom i srednjoškolskom obrazovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti te očuvanju javnog reda i mira (financiranje vatrogasnih postrojbi)¹⁰.

Iako se radi o relativno kratkom razdoblju za mjerenje učinaka fiskalne decentralizacije, ipak se mogu izvesti neki zaključci. U Hrvatskoj trenutno prepoznajemo različite aspekte decentralizacije (od političke do tržišne). Sa stajališta institucionalne analize, procjene o financijskoj snazi lokalnih jedinica za upravljanje vlastitim razvojem prilično su slabe. I sedam godina od početka procesa decentralizacije ostalo je neriješeno nekoliko značajnih pitanja. Prema Perko-Šeparović (2003) glavni *problemi* su: lokalne/regionalne jedinice nemaju dovoljno snažnu poziciju unutar općeg pravnog sustava; opseg njihovih aktivnosti određen je neovisno o njihovoj veličini, stanovništvu, dostignutom razvoju i financijskoj snazi¹¹; centralistička orijentacija još uvijek je prisutna u teritorijalno-administrativnom sustavu¹²; izuzetne se slabosti primjećuju u sustavu praćenja, a institucionalni kapacitet je nedovoljan¹³. Istovremeno su to i razlozi

⁷ Vidjeti u Jurlina Alibegović i Kordej-De Villa (2006).

⁸ Pojam «decentralizacija» uključuje mnoštvo aspekata, definicija i pristupa, ali nama najprihvatljivija definicija decentralizaciju definira kao transfer ovlasti i odgovornosti za javne funkcije od središnje k nižim razinama uprave ili kvazi-neovisnim državnim organizacijama i/ili privatnom sektoru. Vidjeti Rondenelli (1999) i Dillinger (1995).

⁹ Detaljnije o predloženom modelu decentralizacije vidjeti u Jurlina Alibegović (2006).

¹⁰ U nacionalnom zakonodavstvu nazivaju se «decentraliziranim funkcijama» one koje se financiraju iz lokalnih proračuna (porez na dohodak), dodatnog dijela poreza na dohodak (10,4 posto) i fonda za poravnanje (dodatnih 21 posto od poreza na dohodak) kako bi se zadovoljili minimalni standardi usluga. Najveći dio javnih odgovornosti još uvijek je financijska odgovornost središnje uprave.

¹¹ Ne postoji jasna podjela funkcija između različitih razina vlasti, a jedan od razloga su i netransparentni propisi koji uređuju ovlasti lokalnih jedinica. Iako postoji raspodjela funkcija između različitih razina vlasti, i dalje je teško reći što bi koja razina trebala raditi. Detaljnije o tome u Ott i Bajo (2002b). Financijski su odnosi vrlo složeni i u većini slučajeva sve tri razine sudjeluju u financiranju pojedinačnih funkcija.

¹² Unatoč povećanom broju općina, Hrvatska i dalje ostaje visoko centralizirana država. Dva glavna pokazatelja - udio prihoda lokalnih jedinica u BDP-u i udio u ukupnim javnim prihodima - potvrđuju takvu tvrdnju. U 1999. godini udio lokalnih proračunskih prihoda u konsolidiranim prihodima opće države bio je 10,3 posto, dok je udio u BDP-u iznosio 5,4 posto. Godinu dana prije početka prve faze decentralizacije, 2000. godine, udio lokalnih proračunskih prihoda u konsolidiranim prihodima opće države bio je skoro 11 posto, a udio u BDP-u 5,4 posto (Jurlina-Alibegović i Šišinački, 2004). Noviji podaci pokazuju da je udio lokalnih proračunskih prihoda u konsolidiranim prihodima opće države 2005. godine iznosio 10,1 posto, a udio u BDP-u je 4,6 posto. Vidjeti u Jurlina Alibegović (2007).

¹³ Opširnije o tome vidjeti u Kordej-De Villa et al. (2005).

koji priječe lokalnoj upravi da formulira i provodi razvojnu politiku u skladu s ciljevima održivosti.

Jedan od najznačajnijih problema jest delegiranje odgovornosti koje nije popraćeno odgovarajućom fiskalnom decentralizacijom za sve lokalne jedinice. Neodgovarajuća fiskalna decentralizacija rezultat je horizontalnih fiskalnih neravnoteža i velikih ekonomskih razlika između pojedinih lokalnih jedinica¹⁴. Što se tiče fiskalnog kapaciteta, može se zaključiti kako postojeća organizacija nije učinkovita¹⁵. Nadalje, postoji velik broj malih i «nekompetentnih» lokalnih jedinica koje su ovisne o pomoći (transferima) središnje države i nedostaju im kapaciteti za upravljanje svojim razvitkom. Samo je nekoliko lokalnih jedinica spremno koristiti instrumente novog javnog upravljanja (*new public management*)¹⁶ i njemu srodnog dobrog upravljanja (*good governance*). Oko jedne trećine lokalnih jedinica u Hrvatskoj ne može pokriti operativne izdatke operativnim prihodima iako su osnovne odgovornosti lokalnih jedinica koje trebaju financirati jednake za sve lokalne samouprave. Sve ovo povećava ovisnost lokalnih jedinica o središnjim transferima za pružanje obaveznih javnih usluga (Budak, Jurlina Alibegović i Šišinački, 2004).

Unatoč navedenim problemima, fiskalna decentralizacija donijela je i *poboljšanja* u određenim područjima, kao što su alokacija funkcija i odgovornosti, proračunska klasifikacija, pokazatelji fiskalnog kapaciteta, raspodjela pomoći, konsolidacija proračuna, računovodstveni sustav, proračunsko planiranje, sustav državne riznice, porezna izvješća, dugoročno planiranje, financijski nadzor nad zaduživanjem i sudjelovanje građana u razvojnom planiranju (Ott i Bajo, 2002a). Ova unapređenja povećavaju i kapacitete lokalne samouprave za provođenje politike održivosti.

Do *istinske decentralizacije moći* u Hrvatskoj neće doći bez jačanja općeg razvojnog kapaciteta lokalnih i regionalnih jedinica, boljeg informiranja i komunikacije, uključujući zakonodavni okvir i jasnu alokaciju odgovornosti unutar javnih funkcija, jačanje suradnje te koordinaciju aktivnosti na svim razinama.

¹⁴ Proces decentralizacije nailazi na otpore zbog nekoliko razloga, a prvenstveno zbog nedostatnih ljudskih i institucionalnih kapaciteta te nemogućnosti udovoljavanja novim zahtjevima.

¹⁵ Pokazuje se da samo nekoliko lokalnih zajednica ima sposobnost upravljanja svojim razvojem, što predstavlja veliko ograničenje formuliranju politike koja bi se mogla uključiti u nacionalnu razvojnu politiku. Razlozi bi se mogli naći u regionalnim disparitetima i naslijeđenim odnosima u kojima su manje razvijene zajednice smještene uglavnom u južnim dijelovima Hrvatske desetljećima ovisile o različitim vrstama državne pomoći. Drugi je razlog veličina i fiskalni kapacitet lokalnih zajednica uvjetovan administrativnim sustavom lokalnih jedinica. Brojne male lokalne jedinice nemaju fiskalnog kapaciteta, ljudskih i drugih preduvjeta za upravljanje u skladu s *bottom-up* pristupom. S druge pak strane, razvijene lokalne zajednice raspolažu stabilnim i transparentnim institucionalnim okvirom za uspješno upravljanje razvojem. Ukidanje autonomije pojedinim lokalnim jedinicama i teritorijalni preustroj nije rješenje koje bi dobilo mnogo političke podrške. Prije takvih radikalnih promjena nužno je iskoristiti i druge mogućnosti povezivanja lokalnih zajednica kako bi se osiguralo provođenje projekata za koje pojedinačno nemaju dovoljno financijske snage.

¹⁶ Novo javno upravljanje je niz promjena organizacije i procedura u javnom sektoru kako bi on postao što konkurentniji. Detaljnije o tome vidjeti u Jurlina Alibegović (2006: 134).

Mogućnost *suradnje* između općina, gradova i županija ne koristi se dovoljno prilikom provođenja projekata koje ne mogu financirati pojedinačne uprave. Iako postoje zakonski preduvjeti za njihovu suradnju pri provođenju značajnih razvojnih projekata na lokalnoj razini, opće pomanjkanje zajedničkih razvojnih napora, razmjene informacija i komunikacije primjećuje se na svim razinama upravljanja u Hrvatskoj¹⁷.

2.3. Dobro upravljanje na lokalnim razinama

Postoje različiti pristupi lokalnom upravljanju. Jedan od inovativnijih je pristup koji se temelji na ekosustavima (*ecosystem approach*)¹⁸. Ovo je «sveobuhvatni, analitički pristup koji se temelji na nizu statističkih i znanstvenih metoda koje opisuju i mjere funkcioniranje i kapacitet lokalne jedinice za održavanje ekološkog sustava»¹⁹. Lafferty (2002) je održivost konceptualizirao kao pitanje «integracije politike», što doprinosi tezi iznesenoj u uvodnom eseu gdje je «održivost u stvari jedan od oblika međusektorske i intertemporalne integracije»²⁰. No, ocjenjujemo kako je takav inovativni pristup još uvijek neprimjeren hrvatskim uvjetima (zbog nedostatnih informacija, alata i znanja). Stoga smo se ovdje odlučili za suvremeni pristup temeljen na upravljanju.

U mnogim se zemljama zamjećuje pomak od vladanja prema upravljanju, što je popraćeno pomakom i promjenama u načinu organiziranja pružanja javnih usluga. Pojam *dobro upravljanje* ima nekoliko značenja, preuzima različite forme, a jedna od njih je i održivost. Naša je osnovna pretpostavka kako je dobro upravljanje glavni preduvjet za postizanje održivog razvoja na lokalnoj razini. Stoga ćemo prvo pokušati definirati dobro upravljanje. Upravljanje pretpostavlja partnerstvo i interakciju između građana i lokalne samouprave. I dok ne postoji opće prihvaćena definicija dobrog upravljanja, uvijek se naglašava kako je ono preduvjet provođenju razvojne politike koja će dovesti do održivosti²¹. Bliski pojmovi su «društveni kapital» i «civilno društvo». Koncept je definiran i kao «mreže i sredstva koja pomažu obrazovanju, koordinaciji i suradnji građana za zajedničku korist»²².

Ne postoji sumnja da je promicanje dobrog upravljanja jedan od osnovnih pokretača lokalnog ekonomskog razvoja. Najbolji je način da se u aktivnosti lokalne samouprave uključe osnovna načela dobrog upravljanja – odgovornost, transparentnost,

¹⁷ Jurlina Alibegović i Kordej-De Villa (2008).

¹⁸ Alternativni pristupi upravljanju gradovima su analiza materijalnih tokova, analiza prihvatnog kapaciteta, sistemsko modeliranje i ekološki otisak (*ecological footprint*).

¹⁹ ICLEI (bez datuma), <http://www6.iclei.org/us/sustainabilityinventory/>.

²⁰ Temelji se na Grigoriadou i Swianiewicz (2003).

²¹ Za detalje vidjeti Evans et al. (2005: 3-5).

²² Evans et al. (2005: 14).

participacija, djelotvornost te usklađenost i povezanost²³. Jedan od mogućih načina kako vidjeti rezultate upravljanja gradovima je formuliranje pokazatelja. Strategija vezana uz pokazatelje jest povećati predvidljivost u primjeni pravnih i administrativnih procedura, povećati transparentnost u javnim i privatnim aktivnostima te povećati participaciju, uključujući upravljanje potražnjom i poboljšanje pružanja javnih usluga. Postoji nekoliko pokazatelja upravljanja, no najkorisniji su oni koji glavne ciljeve vežu uz promicanje decentralizacije kao instrumenta za postizanje djelotvornog pružanja usluga i jačanje lokalne samouprave.

U Hrvatskoj je decentralizacija opći cilj institucionalnog razvoja. Sposobnost lokalne zajednice ovisit će o kapacitetu svih razina vlasti da odražavaju prioritete, da ohrabruju i vode lokalni razvoj i promiču partnerstva. Kako bi se odredila razina decentralizacije i neovisnost aktivnosti lokalne samouprave, značajno je poznavati kako lokalna samouprava može određivati lokalne poreze, korisničke naknade za usluge, zaduživati se i sl. Naročito je važno da lokalne samouprave znaju koliku razinu financiranja mogu očekivati od viših razina vlasti, bilo kao pomoć koja se temelji na preciznim formulama (*formula-driven transfers*) ili kao dugoročne alokacije (*long-term allocation*).

Većina pokazatelja koji su dosad razvijeni za lokalne samouprave fokusirana je na *financijsko upravljanje i promicanje njihove financijske neovisnosti*. Kao ključni pokazatelj za ostvarenje financijske decentralizacije obično se navodi udio vlastitih prihoda, kako je prikazano i u tablici 2.1. Pokazatelj vlastitih lokalnih prihoda značajan je jer određuje i razinu djelotvornosti lokalne samouprave. Razina i struktura prihoda važna su informacija jer pokazuju koju razinu prihoda lokalna samouprava može prikupiti od svojih građana i poslovnog sektora te koju od viših razina vlasti. U nekim gradovima je viša razina lokalnih prihoda i investicija vezana uz činjenicu da je lokalna samouprava odgovorna za širok raspon lokalnih usluga. U tablici 2.1. sažeto su prikazani osnovni ciljevi lokalnog ekonomskog razvoja²⁴ čijim će ispunjavanjem lokalne jedinice stvoriti osnovne preduvjete za održivi razvoj.

I dok su jedinice lokalne samouprave uglavnom usredotočene na financijsku decentralizaciju, smatramo da bi u središtu trebalo biti razmatranje uloge proračunskog planiranja kao posebnog alata upravljanja lokalnim razvojem.

²³ Vidjeti European Commission (2001).

²⁴ Kako bi se postigli glavni ciljevi, potrebno je sljedeće: utvrditi mjerila za pružanje usluga koje grad podugovara s privatnim sektorom; utvrditi standarde i propise u različitim područjima; ohrabrivati i poticati sudjelovanje građana; provoditi transparentnu, odgovornu i učinkovitu urbanu politiku; provesti decentralizaciju ključnih javnih funkcija, uključujući participaciju privatnog sektora u nekim područjima; povećati udio prihoda od poreza na imovinu, kao i od korisničkih naknada u gradskim prihodima; povećati pristup novim izvorima sredstava, uključujući privatni kapital, kao i dugoročni pristup tržištima kapitala; povećati primjenu tržišnog određivanja cijena javnih usluga (npr. u području vodoopskrbe i odvodnje); alocirati pružanje usluge jednoj razini uprave, zajednici ili privatnom sektoru.

Tablica 2.1. **Ciljevi lokalnog ekonomskog razvoja, načini njihovog ostvarivanja i pokazatelji uspješnosti**

Cilj	Kako ga postići?	Ključni pokazatelj
Promicati financijsku decentralizaciju i jačati lokalne i regionalne samouprave	Autonomija financijskih sredstava, pomoći od viših razina vlasti, načela financijske decentralizacije, izvori lokalnog financiranja, načini i uvjeti zaduživanja lokalnih jedinica	Udio vlastitih prihoda u ukupnim prihodima lokalne jedinice
Promicati političku decentralizaciju	Odnosi između različitih razina vlasti, postupak izbora gradonačelnika, pravni propisi koji uređuju napredovanje državnih službenika, uloga različitih dionika u planiranju, odlučivanju, primjeni, praćenju i vrednovanju instrumenata i mjera, dostupnost informacija, uloga javnih uvida, referenduma i sl.	Sudjelovanje građana u razvojnom planiranju
Osigurati transparentnu, odgovornu i učinkovitu upravu	Provođenje zakona i ostalih pravnih propisa, jasnoća procedura i pravnih propisa, postojanje odgovarajućih poticajnih kazni, postojanje standarda uspješnosti, različitih kodeksa ponašanja za profesionalna udruženja, postojanje strateških razvojnih planova i sl.	Transparentnost i odgovornost u donošenju, usvajanju, primjeni i provedbi propisa i dokumenata
Promicati povezivanje proračuna sa strateškim razvojnim planovima	Priprema, usvajanje i provođenje strateškog razvojnog plana koji je osnova za trogodišnje proračunsko planiranje	Proračun koji se temelji na programima i mjerljivim rezultatima

Izvor: Jurlina Alibegović i Kordej-De Villa (2006).

Nekoliko je načina planiranja proračuna: proračun planiran po pojedinim pozicijama, proračun planiran po programima i proračun planiran na temelju mjerljivih rezultata²⁵.

Proračun planiran po pojedinim pozicijama način je planiranja državnog proračuna u kojem se rashodi klasificiraju na temelju određenih kategorija rashoda, a unutar svake kategorije rashoda detaljnije su navedene pojedine pozicije rashoda. Pažnja je usmjerena na ukupan iznos sredstava i svrhe za koje će se ta sredstva potrošiti. Takvim načinom planiranja ne saznajemo koje su se vrste aktivnosti financirale javnim sredstvima ni koji su ostvareni rezultati potrošenih sredstava.

Proračun koji je planiran po programima proračunske rashode klasificira na osnovu programa, važnijih problema ili pitanja s kojima su suočeni proračunski korisnici u obavljanju svojih zadataka. U središtu je vrsta problema te se od donositelja odluka očekuje da probleme riješe, odnosno za njihovo rješavanje osiguraju dovoljno sredstava u proračunu.

Osnovna je zamisao proračuna planiranog na temelju mjerljivih rezultata²⁶ da svaka državna agencija (proračunski korisnik) treba osmisliti svoju misiju i ciljeve tako da

²⁵ Ovaj se dio rada temelji na Jurlina Alibegović (2006) te Jurlina Alibegović i Kordej-De Villa (2006).

²⁶ Pojavio se kao inovacija sedamdesetih godina 20. stoljeća u SAD-u. Više o tome u Jurlina Alibegović (2006).

je rezultate ostvarenja tih ciljeva moguće izmjeriti. Donositelji odluka tada procjenjuju relativnu uspješnost ili neuspješnost korisnika državnog proračuna u ostvarivanju rezultata (Crain i O'Roark, 2004). Kod ovakvog je planiranja u središtu što i koliko često pojedini proračunski korisnik radi i kakvi su mu pritom troškovi.

Svaki od prethodno navedenih načina planiranja proračuna ima svoje prednosti i nedostatke koje sažeto prikazujemo u tablici 2.2.

Tablica 2.2. **Prednosti i nedostaci različitih načina planiranja proračuna**

Način planiranja proračuna	Prednosti	Nedostaci
Proračun planiran po pojedinim pozicijama	Središnja državna administracija nadzire trošenje javnih sredstava	Informacije o misiji, ciljevima i rezultatima programa su vrlo oskudne
Proračun planiran po programima	Planirana sredstva su preglednije strukturirana, što olakšava donošenje odluka, a stručna javnost može jednostavnije komentirati i predlagati promjene u pojedinim programima	Dugačak postupak planiranja; viši administrativni troškovi
Proračun planiran na temelju mjerljivih rezultata	Povećava učinkovitost i transparentnost u planiranju proračuna	Dugačak postupak planiranja, praćenja i nadzora izvršenja proračuna; teškoće u definiranju mjerljivih pokazatelja

Izvor: Prilagođeno prema Jurlina Alibegović (2006).

Mjerenje rezultata pretpostavlja mjerenje učinkovitosti, djelotvornosti, ekonomičnosti i pravednosti (za javni sektor). Teško je izabrati jedan od pokazatelja kao najbolju mjeru za sve ostvarene rezultate u odnosu na postavljene ciljeve, međutim mogu nam pomoći poželjne osobine takvih pokazatelja, a to su: pravovremenost, izravnost, osjetljivost, specifičnost, valjanost, pouzdanost, preciznost, ostvarivost, važnost, raspoloživost i troškovna učinkovitost²⁷.

Američka agencija za međunarodni razvoj (*United States Agency for International Development* – USAID) u «Priručniku o programiranju decentralizacije i demokratizacije lokalnog upravljanja» (USAID, 2000) daje primjere pokazatelja ostvarenih rezultata:

- broj i trend rasta ili pada broja lokalnih jedinica koje imaju mogućnost utvrđivanja i prikupljanja regionalnih i lokalnih poreza i naknada;
- trend u vlastitim prihodima lokalnih jedinica;
- postotak regionalno i lokalno generiranih prihoda koji ostaju regionalnoj, odnosno lokalnoj vlasti;
- postotak lokalnog stanovništva koje plaća lokalne poreze;
- stupanj samostalnosti lokalnih jedinica u korištenju pomoći središnje države;

²⁷ Detaljnije o svakoj osobini može se naći u Jurlina Alibegović (2006).

- postotak rashoda u proračunu nižih razina vlasti koji su određeni od strane središnje države;
- broj i trend rasta ili pada broja jedinica lokalne samouprave koje zaduživanjem financiraju svoje obveze;
- broj važećih strategija i inicijativa regionalnog i lokalnog ekonomskog razvoja.

2.4. Kako postići održivu lokalnu politiku u hrvatskom kontekstu?

Poznavajući ograničenja lokalne samouprave²⁸ u Hrvatskoj, smatramo kako bi primjeri dobre prakse razvijenijih europskih zemalja, kao i smjernice međunarodnih institucija bile vrlo korisne u odlučivanju za održivi razvoj. Prvenstveno, tu je OECD koji se ulogom upravljanja u održivom razvoju počeo baviti 1998. uključivši u svoj program i projekt «Institucije i odlučivanje» (1998.-2001.). Godine 2000. Vijeće za javnu upravu (*Public Governance Committee*) pripremiло je i izradilo niz analiza slučajeva o upravljanju održivim razvojem u kojima je jedan od osnovnih zaključaka da je *dobro upravljanje preduvjet provođenja politike koja će dovesti do održivog razvoja*. Godine 2001. formulirana je i korisna lista pitanja za donositelje odluka kojom se prate i nadziru njihovi pristupi u približavanju i ostvarivanju održivog razvoja. Kao što se često ističe, održivost je opći i nedostavno definirani koncept te ga je teško ostvariti kao cilj. Većina europskih dokumenata kao najznačajnije aktivnosti za postizanje održivosti navodi ekonomski razvoj, promicanje socijalne uključenosti i pravednosti, očuvanje lokalnog okoliša i podršku dobrom upravljanju.

Iako završen prije desetak godina, značajno je spomenuti i projekt «Održivi razvoj europskih gradova i regija» (*Sustainable Development of European Cities and Regions - SUDECIR*)²⁹ koji je za osnovni cilj imao formulirati praktične smjernice izrade planova održivosti za gradove³⁰ i dobro definirane regije. Projekt je bio vrlo uspješan u razvijanju i testiranju pristupa za ocjenu održivosti u određenoj regiji, za utvrđivanje sektora koji najviše doprinose razvoju, za poticanje obrazovanja i participacije potrebnih za određene aktivnosti te za praćenje napretka prema održivom razvoju.

Informacija je jedan od ključnih resursa za oblikovanje svake djelotvorne politike. Analizirajući hrvatsku situaciju, jedan je od osnovnih nalaza nedostatak kvalitetnih informacija na lokalnoj razini. Europska iskustva pokazuju kako se ovaj problem može

²⁸ Detaljnije o svim vrstama ograničenja s kojima se susreće lokalna samouprava vidjeti u Rašić Bakarić, Sumpor i Šišinački (2007).

²⁹ Projekt kojeg je provodilo nekoliko europskih instituta (IEEP-Bruxelles, MIO-ECSDE iz Atene, STENUM iz Graza, i TAURUS iz Trier) uz podršku DGXII Europske komisije. Trajao je od svibnja 1996. do studenoga 1998.

³⁰ Marcuse (1998) kritizira pojam «održivi gradovi» koji svojim načinom funkcioniranja proturječe pojmu prihvatnog kapaciteta. Detaljnije o tome u Pravdić (2001: 225).

riješiti na dva načina – sakupljanjem velikog broja i vrsta podataka te formuliranjem pokazatelja. Prvi sadrži informacije o vrstama podataka, alatima analize, razvojnim pristupima, kao i vrstama sudionika (lokalna uprava, nevladine udruge, razvojne agencije i sl.). Takav je pristup koristan za donositelje odluka na svim razinama. Formuliranje pokazatelja komplementarno je ovom pristupu te nam oba ukazuju na snage i slabosti određenih područja. Stoga kapaciteti lokalnih jedinica za sakupljanje i širenje informacija trebaju biti unaprijeđeni.

U Hrvatskoj ne postoji integrirani pristup ekonomskim, društvenim i okolišnim pitanjima za cijeli nacionalni teritorij. Jedan od najznačajnijih aspekata lokalne razvojne politike jest ovisnost o nekoliko financijskih poticaja povezanih s područjima posebne državne skrbi³¹. Problem je što većina lokalnih jedinica nije u mogućnosti pružati javne usluge i financirati razvojne projekte. S druge pak strane, nekoliko je tih jedinica u povoljnijem položaju u usporedbi s preostalim lokalnim jedinicama koje nemaju povoljniji financijski status.

Sljedeći se odjeljak bavi samo jednim dijelom razvoja, određenije alatima za diseminaciju vještina i znanja potrebnih za rješavanje pitanja okoliša³².

Poznavajući slabosti i ograničenja lokalne administracije³³, nekoliko pristupa smatramo korisnima za unapređenje odlučivanja na lokalnoj razini. To uključuje³⁴ upravljanje javnim izdacima za okoliš, praćenje i vrednovanje aktivnosti na lokalnoj razini te smjernice iz Fana za unapređenje kapaciteta lokalne održivosti³⁵.

Prije postizanja određenih rezultata, institucionalni kapaciteti i ljudski kapital moraju biti sposobni za provođenje lokalne politike. Stoga se velika pažnja posvećuje smjernicama iz Fana koje mogu biti vrlo korisne za naše lokalne jedinice. Najveći je zahtjev prema lokalnim jedinicama investiranje u obrazovanje za održivi razvoj, kako za lokalnu administraciju (stručnjake), tako i za političare. Analizirajući lokalne prilike, očito je da postoji nedostatan znanje o tome kakve su društvene, okolišne ili ekonomske posljedice

³¹ Postoje tri grupe lokalnih jedinica s posebnim statusom financiranja – lokalne jedinice u područjima posebne državne skrbi, lokalne jedinice na otocima te lokalne jedinice u brdsko-planinskim područjima. Ukupno je 328 lokalnih jedinica u nekom od posebnih financijskih statusa.

³² Temelji se na rezultatima GTZ-ova projekta za Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvoja «Konzultacije pri planiranju regionalnog razvoja u Hrvatskoj». Jedna od aktivnosti bila je i priprema alata za širenje znanja povezanih s razvojnim planiranjem. Vidjeti Kordej-De Villa (2005).

³³ Vidjeti detaljnije u Sumpor (2007) i Rašić Bakarić, Sumpor i Šišinački (2007).

³⁴ Postoje i drugi pristupi, poput širenja informacija o okolišu (*environmental communication*), no mi smo ovdje usredotočene na alate primjenjive specifično na lokalnoj razini.

³⁵ U cilju propitkivanja institucionalnih i društvenih kapaciteta nužnih za održivi razvoj pokrenut je projekt «Razvijanje institucionalnih i društvenih kapaciteta za postizanje gradske održivosti» (*Developing Institutional and Social Capacities for Urban Sustainability* - DISCUS). U istraživanju je sudjelovalo 40 europskih gradova. Na temelju tih nalaza, smjernice iz Fana sažimaju faktore i uvjete ključne za izgradnju kapaciteta unutar lokalnih samouprava, odnosno za uspješnu primjenu politike. Široj su javnosti predstavljeni u studenom 2004. godine na konferenciji «Governing Sustainable Cities» u gradu Fano, Italija. Vidjeti Evans et al. (2005).

različitih razvojnih odluka³⁶. Lokalne vlasti uvijek mogu «unajmiti» vanjske stručnjake, no dugoročno je povoljnije da i sami steknu nova potrebna znanja.

Vidjeli smo kako koncept održivog razvoja pretpostavlja integraciju različitih područja tako da zahtijeva administrativno umrežavanje, međusektorsku integraciju³⁷ i dr. Takav pristup zahtijeva svakodnevnu suradnju različitih odjela i agencija. Iako je lokalna samouprava glavni donositelj odluka, mora surađivati s mnogim lokalnim dionicima, ali i s drugim dionicima koji utječu na gradsku politiku iznad lokalne razine. Lokalna samouprava treba razumjeti važnost takvih saveza koji mogu bitno utjecati na uspješnost razvojne politike³⁸.

Pospješivanje procesa i vođenje glavna su uloga lokalnih samouprava³⁹. Kako bi se pospješilo ostvarivanje ciljeva, nužno je također uvoditi i «inovacije» u odlučivanje. Jedan je od osnovnih nalaza projekta DISCUS da je postizanje lokalne održivosti ovisno o inovativnosti, a u bliskoj vezi s vođenjem i inovacijama su i komunikacije. Lokalne samouprave trebaju koristiti što više raspoloživih kanala za komuniciranje značajnih razvojnih odluka. Odluke, konačno, trebaju biti «dostupne» građanima⁴⁰.

U osnovi županijska i središnja razina vlasti određuju stupanj mogućnosti za ostvarivanje održivosti⁴¹. Između lokalnih i ostalih razina uprave postoji međusobna ovisnost s obzirom na informacije i sredstva. Kako bi se osnažila održivost u lokalnoj politici, korisno se poslužiti međunarodnim okvirom, poput «Aalborške povelje»⁴², «Agende 21»⁴³ i ostalih uspješnih europskih projekata.

Kao što smo već spomenule, lokalna samouprava treba usvojiti procedure samovrednovanja, procedure koje će im pomoći u praćenju njihovog napretka u postizanju održivosti, ali i u usporedbi s ostalim lokalnim jedinicama. Ova praksa nije uobičajena u Hrvatskoj i snažna je preporuka da se takav alat uvede u svakodnevnu

³⁶ Vidjeti detaljnije u Sumpor (2007).

³⁷ Može se postići uključivanjem okolišnih, društvenih i ekonomskih kriterija u sve politike.

³⁸ Značajna su i formalna i neformalna partnerstva, a pritom se ne smije zaboraviti ni vrednovanje rezultata ostvarenih partnerstva.

³⁹ Kao što se ističe: «participacija se ne smije protumačiti mehanizmom kojim lokalna samouprava delegira odgovornost za održivi razvoj na građane, iako proces zahtijeva njihovo uključivanje. Lokalna samouprava trebala bi biti pokretač i upravljati razvojnim procesima. Inputi dionika su značajni, no samo je lokalna samouprava u poziciji da sve to pretoči u razvojnu politiku» (ICLEI, bez datuma), <http://www.localcapacity21.org/index.php?id=1358>.

⁴⁰ Očekuje se da su informacije znanstveno utemeljene, ali razumljive svima.

⁴¹ Suradnja s drugim razinama vlasti povećava mogućnosti uključivanja relevantnih lokalnih pitanja u nacionalne strategije i programe. Smanjena je mogućnost zanemarivanja lokalnih potreba.

⁴² ICLEI (1994).

⁴³ United Nations (1993).

rutinu. «Lokalna evaluacija 21» dobar je primjer takvog alata. Dostupna je svim lokalnim samoupravama i dobro je polazište zbog svoje jednostavnosti i praktičnosti⁴⁴.

Umrežavanje s ostalim lokalnim jedinicama prepoznaje se kao jedan od najznačajnijih faktora za put prema održivosti⁴⁵. Danas je regionalna suradnja preduvjet regionalnog razvoja, a kada se govori o održivom razvoju sa svom složenosti i izazovima u operacionalizaciji, potreba za suradnjom postaje još izraženija. Yaffee (1998) i Yaffee i Wondolleck (2000) ističu kako suradnja uključuje različite vrste ponašanja povezane s interakcijama između dva ili više subjekata, poput osvježavanja problema, komunikacije, koordinacije i suradnje kao osnovnih. Regija je i ovdje definirana kao područje veće od općine/grada, ali manje od države. Regionalna suradnja može se odvijati unutar nacionalnog teritorija, ali i između regija koje pripadaju različitim državama⁴⁶.

Koji faktori potiču, a koji ometaju regionalnu suradnju⁴⁷? Možemo ih grupirati u tri grupe: faktori koji se odnose na situaciju, faktori koji se odnose na proces i faktori svojstveni institucijama.

U faktore koji se odnose na situaciju, a potiču suradnju ubrajamo neovisnost dionika, zajedničke ciljeve, prethodne i naslijeđene odnose te javni interes i potencijalne pritiske. Faktori koji otežavaju suradnju su neravnoteže snaga, pomanjkanje komunikacije, tehnička i stručna pitanja te protivljenje vladajućih struktura.

Primjena odgovarajućih postupaka za rješavanje problema, upravljanje informacijama i procesima te individualno vođenje pripadaju u faktore povezane s procesima i promiču regionalnu suradnju. Tamo gdje ne postoji usredotočenost na proces, kao ni vještina upravljanja procesima i informacijama, regionalna suradnja će biti otežana.

Faktore koje povezujemo s institucijama, a pozitivno djeluju na suradnju su mogućnosti interakcija, poticaji, resursi i tehnologije dostupni tim institucijama. Sukobljenost ciljeva, različite društvene i kulturološke norme, stereotipi te ograničenja u raspoloživim

⁴⁴ To je nastavak projekta «Samoprocjena lokalnih samouprava u provedbi Lokalne Agende 21» (*Local Authorities' Self Assessment of Local Agenda 21 - LASALA*). Alat je razvio partnerski konzorcij čiji su članovi ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives - Local Governments for Sustainability*); *The Sustainable Cities Research Institute*, Northumbria University, U.K.; Åbo Akademi, Finska; *Universidade Nova de Lisboa*, Portugal; REC (*Regional Environmental Center*), Mađarska i *FocusLab*, Italija. Alat se temelji na istraživačkoj metodologiji LASALA, a uzeti su u obzir i upitnici Europske kampanje za održive gradove i naselja (*European Sustainable Cities and Towns Campaigns' Award Questionnaire*), metoda ICLEI za «Lokalnu Agendu 21», «Aalborgska povelja» i «Zajednički europski pokazatelji» (*European Common Indicators*). Lokalne samouprave odgovaraju na niz pitanja, a njihova se pojedinačna izvješća automatski kreiraju i odašilju u ICLEI. Detaljnije na <http://www.localevaluation21.org>.

⁴⁵ To omogućava provođenje projekata u partnerstvu s drugim lokalnim zajednicama koji se inače ne bi mogli ostvariti. Više o pitanjima regionalne suradnje kao preduvjeta za postizanje ciljeva održivosti vidjeti u Jurlina Alibegović i Kordej-De Villa (2006).

⁴⁶ Ilustrativan je primjer prekogranične suradnje.

⁴⁷ Za detalje vidjeti Yaffee, Wondolleck i Lippman (1997).

resursima i tehnologijama, krute ili nedostatno definirane procedure umanjuju mogućnosti regionalne suradnje.

Kao najznačajnije faktore koji obeshrabruju regionalnu suradnju u Hrvatskoj možemo navesti općenito utvrđivanje strateških ciljeva bez uvažavanja lokalnih uvjeta, nepostojanje odgovarajućih sustava praćenja i vrednovanja, nisku razinu kulture komuniciranja i pregovaranja (naročito je izražena u pregovaranju s predstavnicima opozicijskih stranaka) te slabu usuglašenost razvojne strategije i procesa planiranja proračuna.

2.5. Zaključno

Lokalne razine vlasti prepoznate su kao najpogodnije za operacionaliziranje koncepta održivosti. Potvrdu za to nalazimo u rezultatima izabranih europskih projekata (DISCUS, SUDECIR) te u mnoštvu dokumenata na europskoj i svjetskoj razini.

Naše osnovno polazište u ovom radu jest: dobro upravljanje i s njime srodni pristupi upravljanju neophodni su i osnovni preduvjeti postizanja održivog razvoja na lokalnoj razini. Očigledno je da u Hrvatskoj postoji nedostatak relevantnih vještina i resursa za formuliranje i provođenje optimalne razvojne politike. U ovom su trenutku u uvjetima ograničenih ljudskih, tehničkih i financijskih resursa izazovi preveliki. Pritom prvenstveno mislimo na planiranje proračuna po programima te planiranje proračuna na osnovu mjerljivih rezultata. Nadalje, kada potreba za suradnjom između različitih prostornih jedinica (lokalnih samouprava) postaje sve izraženija, primjećuju se prilično veliki otpori regionalnoj suradnji.

Ukratko, među osnovna ograničenja za postizanje održive lokalne politike ubrajamo prevelik broj malih lokalnih samouprava bez dostatnih kapaciteta za upravljanje lokalnim razvojem; nepoznavanje društvenih, ekonomskih i okolišnih implikacija određenih razvojnih odluka; te nedostatnu suradnju između različitih dionika, odnosno povezivanje između različitih lokalnih samouprava.

Neka od tih ograničenja lokalna će samouprava uspješno otkloniti, i to u kratkom roku, no za neke od njih potrebna je pomoć regionalne i nacionalne razine pa i Europske unije.

Kao najznačajnija pitanja za buduća istraživanja nameću se: mjerenje fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne i regionalne samouprave kao osnove za utvrđivanje pomoći središnje države, primjena pokazatelja uspješnosti u proračunskom planiranju te povezivanje strateškog planiranja s proračunskim.

Literatura

Budak, J., D. Jurlina Alibegović i J. Šišinački, ured., 2004, «Good governance in Croatia», Terms of References and Research Study, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb.

Cohen, J. M. i S. B. Peterson, 1996, «Administrative Decentralization Strategies for the 1990s and Beyond», neobjavljeni rukopis, Division for Public Administration and Development Management, United Nations Secretariat, New York, NY: United Nations.

Crain, W. i J. O'Roark, 2004, «The impact of performance-based budgeting on state fiscal performance», *Economics of Governance*, 5(2), str. 167-186.

Dillinger, W., 1995, «Decentralization, Politics and Public Services», *Economic Notes*, (2), World Bank Country Department I, Latin America Region, Washington, DC: World Bank.

European Commission, 2001, «European Governance: A White Paper», COM 428, Brussels: European Commission.

Evans, B., M. Joas, S. Sundback i K. Theobald, 2005, *Governing Sustainable Cities*, London: Earthscan.

Grigoriadou, D. i P. Swianiewicz, 2003, *Measuring Institutional Performance*, Warsaw: University of Warsaw.

ICLEI - Local Governments for Sustainability, 1994, «Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability - The Aalborg Charter», Aalborg: ICLEI.

ICLEI - Local Governments for Sustainability, bez datuma, «Local Capacity 21», <http://www.localcapacity21.org/index.php?id=1358>.

ICLEI - Local Governments for Sustainability, bez datuma, «Sustainability Inventory: A Practical Tool for Communities Seeking to Move Toward Sustainability», <http://www6.iclei.org/us/sustainabilityinventory/>.

Jurlina Alibegović, D., 2006, «Financiranje regionalnog razvoja», doktorska disertacija, Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Jurlina Alibegović, D., 2007, «Fiskalna decentralizacija - instrument poticanja regionalnog razvitka» u A. Čičin-Šain i V. Šonje, ured., *Hrvatska na raskrižju - Izazovi dugoročnog razvitka u konkurentnom okružju*, str. 391-431, Zagreb: MATE d.o.o. i ZŠEM, Zagreb.

Jurlina Alibegović, D. i Ž. Kordej-De Villa, 2006, «Decentralization and Regional Cooperation – Sustainability Indicators as a Tool for Regional Cooperation» u M. Čičić et al., ured., Zbornik radova s 3. međunarodne konferencije ICES 2006 *From Transition to Sustainable Development: The Path to European Integration*, str. 125-129, Sarajevo: Ekonomski fakultet u Sarajevu.

Jurlina Alibegović, D. i Ž. Kordej-De Villa, 2008, «The Role of Urban Indicators in City Management: a Proposal for Croatian Cities», *Transition Studies Review*, 15, str. 63-80.

Jurlina Alibegović, D. i J. Šišinački, 2004, «Intergovernmental Fiscal Relations and Decentralisation Process in Croatia», *Lex Localis*, 2(3), str. 105-122, Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.

Kordej-De Villa, Ž., 2005, «Selected Approaches to Promote Environmental Management and Environmental Decision-Making», neobjavljeni rukopis.

Kordej-De Villa, Ž., I. Rašić Bakarić, N. Starc, P. Stubbs, M. Sumpor i J. Šišinački, 2005, «The Spatial Dimensions of Development in Croatia - From Theory to Policy Vacuum» u Ž. Lovrinčević, A. Mervar, D. Mihaljek, M. Nušinić, S. Radas, N. Starc, S. Švaljek i I. Teodorović, ured., *Proceedings of the 65th Anniversary Conference of the Institute of Economics, Zagreb*, str. 611-646, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb.

Lafferty, W. M., 2002, «Adapting Government practice to the goals of sustainable development», Prosus Working Paper, Oslo: University of Oslo.

Marcuse, P., 1998, «Sustainability is not enough», *Environment and Urbanization*, 10(2), str. 103-111.

Ott, K. i A. Bajo, 2002a, «Fiscal Decentralisation in Croatia», Introductory Paper for the Proceedings of the FDI Forum, *Proceedings of the FDI Forum*, str. 9-15, Zagreb: Institut za javne financije.

Ott, K. i A. Bajo, 2002b, «Local Government Budgeting in Croatia – One Year After», *Proceedings of the FDI Forum*, str. 107-122, Zagreb: Institut za javne financije.

Perko Šeparović, I., ured., 2003, «Od vezanosti do autonomije» - Integralni izvještaj na projektu «Decentralizacija javne uprave», Zagreb: Hrvatski pravni centar.

Pravdić, V., 2001, «Održivi razvoj i održivost», *Socijalna ekologija*, 10(4), str. 223-233.

«Prijedlog strategije regionalnog razvoja Hrvatske (sažetak)», 2005, Zagreb: Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka.

Rašić Bakarić, I., M. Sumpor i J. Šišinački, 2007, «Governance and Local Economic Development: In Search of an Appropriate Governance Structure for Croatia» u S. Giguere, ured., *Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe*, str. 69-91, Paris: OECD.

Rondenelli, D. A., 1999, «What Is Decentralization?» u J. Livack i J. Seddon, ured., *Decentralization briefing notes*, str. 2-6, Washington, DC: World Bank Institute.

Sumpor, M., 2007, «Is there any institutional capacity for integrated regional development? - Application of new governance approaches in Croatia», *47 ERSA Congress Proceedings*, CD, Paris: ERSA.

United Nations, 1993, *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, New York, NY: United Nations.

USAID, 2000, *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook, Technical Publication Series*, Washington, DC: U.S. Agency for International Development.

Yaffee, S. L., 1998, «Cooperation: A Strategy for Achieving Stewardship Across Boundaries» u R. L. Knight i P. Landes, ured., *Stewardship Across Boundaries*, str. 299-324, Washington, DC: Island Press.

Yaffee, S. L. i J. M. Wondolleck, 2000, «Making Collaboration Work», *Conservation Biology in Practice*, 1(1), str. 17-25.

Yaffee, S. L., J. M. Wondolleck i S. Lippman, 1997, «Factors that Promote and Constrain Bridging: A Summary and Analysis of the Literature», Ann Arbor: School of Natural Resources and Environment, The University of Michigan.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Narodne novine*, br. 33/2001, 60/2001, 129/2005.

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, br. 86/2006.

U potrazi za odgovarajućim pokazateljima - mogu li pomoći pri upravljanju gradovima?

3.1. Uvodno o gradovima i gradskoj politici

Gradovi su dinamičke ekonomske i društvene strukture koje igraju značajnu ulogu u nacionalnom i međunarodnom gospodarstvu. Oni su sjedišta stanovništva, proizvodnje, potrošnje i razvoja. Pritom oni koriste prednosti ekonomike obujma, blizine i koncentracije.

Danas je gradski okoliš¹ najdominantniji ljudski okoliš. Polovica svjetskog stanovništva živi u gradskim naseljima, dok je u Europi i Americi oko 80 posto naselja urbanizirano². U terminima sistemske ekologije sa svojom strukturom, funkcijama i metabolizmom³ gradovi se mogu usporediti s ekosustavima u kojima između ljudi i okoliša postoje višedimenzionalne i višesmjerne veze⁴. Ti urbani sustavi uključeni su u šire regionalne, nacionalne i globalne sustave.

Problemi okoliša u gradovima u posljednje se vrijeme intenziviraju i povezani su s demografskim trendovima, geografskim značajkama i ekonomskom aktivnošću unutar gradova. I dok mnogi problemi nastaju u gradovima, oni se u gradovima i rješavaju. Promjene u gradskom okolišu trebamo promatrati zajedno s njihovim utjecajem na regionalni okoliš⁵. Iako se gradovi opisuju kao «diskretne geografske cjeline», područje potrebno da bi podržalo njihovu strukturu i funkcije veće je od područja unutar samih urbanih granica. U skladu s tim, postoje interakcije između gradova i regije pri čemu je smjer grad-regija obično jačeg intenziteta⁶. Pored toga, urbana pitanja ne mogu se u potpunosti odvojiti od regionalnih pitanja. Gradovi umnogome ovise o prirodnim resursima, a upravo tokovi prirodnih resursa ilustriraju međuovisnost urbanih sustava i regionalnog okoliša.

¹ Pojmovi *gradski* i *urbani* u ovom se radu koriste kao sinonimi. Urbani je okoliš uglavnom izgrađeni okoliš, ali uključuje i prirodni okoliš.

² Temelji se na Hancock (2000).

³ Europe's Environment: the third assessment (2003).

⁴ Ljudska aktivnost ima za posljedicu onečišćenje koje utječe na okoliš, a kvaliteta okoliša ima utjecaj na ljudsko zdravlje.

⁵ Utjecaj gradova na okoliš prvenstveno ovisi o prostornom smještaju aktivnosti unutar grada, kao i o načinima upravljanja prirodnim resursima za te aktivnosti.

⁶ Vidjeti Alberti (1995).

Kako bi se poboljšala kvaliteta življenja u gradskim područjima, potrebne su značajne promjene. U razvijenim je zemljama glavna uloga gradskih uprava pružati usluge koje će doprinijeti povećanju blagostanja građana. U situaciji ograničenih ljudskih, tehničkih i financijskih resursa gradske su uprave suočene s brojnim izazovima. Nadalje, problemi u stvaranju gradske politike obično su povezani s nedostatkom podataka, naročito podataka odgovarajućeg prostornog obuhvata. Prvenstveno mislimo na podatke o gradskoj ekonomiji i gradskom okolišu, dok su financijski podaci u pravilu raspoloživi i dobre su kvalitete.

Koje su značajke djelotvorne urbane politike? Prvo, urbana se politika treba temeljiti na integralnom pristupu upravljanju⁷ usredotočenom na međusektorsku komunikaciju i suradnju, dok drugo, praćenje i vrednovanje uspješnosti gradske politike treba biti njen sastavni dio. U takvim okvirima sustavi (raznolikih) pokazatelja postaju ključni.

Rad je strukturiran na sljedeći način. U drugom odjeljku razmatramo pokazatelje održivosti i urbane pokazatelje kao upravljački alat koji donositeljima odluka pomaže u formuliranju urbane politike.

U trećem odjeljku opisujemo i predlažemo okvir za uključivanje ekonomskih, upravljačkih i okolišnih pokazatelja u uspješno gradsko upravljanje.

Posljednji odjeljak donosi osnovne zaključke i predlaže nove teme istraživanja.

3.2. Pokazatelji i njihova uloga u upravljanju gradovima

3.2.1. O pokazateljima

Što su pokazatelji? Oni zamjenjuju složene informacije koje se ne mogu izravno mjeriti i uglavnom samo djelomično pokazuju što se događa u većem sustavu. Pokazatelji su definirani kao reprezentativne vrijednosti nekog promatranog slučaja. Oni kvantificiraju informaciju agregiranjem različitih mjerenja u jednu brojčanu reprezentativnu veličinu, a rezultat je izvedena informacija⁸. Dobar pokazatelj trebao bi biti sveobuhvatan, jasno definiran, ponovljiv, razumljiv i praktičan donositeljima odluka, ali utemeljen na znanstvenim uvidima.

Osnovna je zadaća pokazatelja pojednostavniti i prenijeti informaciju zbog čega su pokazatelji uvijek svojevrsni kompromis. Stoga je osnovni izazov formulirati pokazatelje koji će smanjiti veliku količinu podataka i svesti je u jednostavan format, a pritom

⁷ Moraju se integrirati različita okolišna, društvena i ekonomska pitanja. Alexander et al. (1987).

⁸ Više o tome u idućem odjeljku.

zadržati relevantnost. Kritike o brojnim načinima izrade pokazatelja uglavnom ciljaju na razvoj jednog od pokazatelja koji bi onda trebao obuhvatiti sve aspekte razvoja, uključujući okolišne, ekonomske, društvene, tehnološke i dr. Danas se gotovo svi slažu da nije moguće definirati jedan pokazatelj koji će uključivati sve dimenzije⁹. Nadalje, opće je prihvaćeno kako su pokazatelji utjecajni ako mjere nešto što je značajno i u tome je njihov glavni doprinos formuliranju učinkovite politike. Intenzivna se rasprava vodi o samom procesu njihove izrade. U osnovi postoje dva pristupa. Brojni autori¹⁰, suradnju i participaciju u procesu smatraju preduvjetom za izradu relevantnog skupa pokazatelja. Participacija velikog broja dionika jamči vjerodostojnost procesu te konsenzus oko rješavanja problema i utvrđivanja prioriteta. Drugi smjer u literaturi¹¹ naglašava kako sam proces izrade pokazatelja ima značajnu stručnu dimenziju, no uključivanje građana u cjelokupni proces otvara mnoga pitanja, primjerice nedovoljno znanje o tehnološkim, ekološkim, sociološkim, ekonomskim i drugim pitanjima. Nadalje, neki autori ističu kako participacija može dovesti i do preporuka i rješenja koja nisu znanstveno utemeljena¹².

Svaki od ta dva pristupa ima svoje prednosti i nedostatke. Uglavnom je prihvaćeno da znanstvena metoda pruža okvir za određivanje pokazatelja, da participacija omogućava lokalnim dionicima da postignu dogovor o prioritetima i vrijednostima, a da je izbor pokazatelja uvjetovan političkom orijentacijom.

Kao što postoji mnogo definicija pokazatelja, brojne su i njihove klasifikacije¹³. Kako su u središtu ovoga rada pitanja upravljanja i upravljački alati, izložimo klasifikaciju na osnovi pristupa koji se primjenjuje u njihovom formuliranju. Različite međunarodne agencije tako primjenjuju tri glavna pristupa.

Prvi je pristup koji se odnosi na mjere i instrumente politika, a izvire iz društvenih pokreta u kasnim šezdesetim godinama kojeg i danas koriste Svjetska banka, Centar za ljudska naselja UN-a (*United Nations Centre for Human Settlements – UNCHS*) i Centar za praćenje globalnih urbanih pitanja (*Global Urban Observatory – GUO*). Njihova je osnovna značajka povezanost s razvojnim strategijama i politikama. Oni djeluju tako da «inventariziraju» glavne društvene ciljeve i tada definiraju pokazatelje koji će mjeriti napredak prema utvrđenim ciljevima. Ti su pokazatelji cjeloviti (prate i

⁹ Vidjeti Huenting i Reijnders (2004).

¹⁰ Formuliranje pokazatelja uz sudjelovanje ključnih dionika pruža mogućnost zajedničkog učenja i povratne reakcije prema donositeljima odluka. Suradnja pretpostavlja postojanje odgovarajućih institucija (pravu alokaciju odgovornosti s horizontalnom i vertikalnom koordinacijom). Vidjeti u Hezzi (2004).

¹¹ Vidjeti Becker (1997).

¹² Innes i Booher (2000) tvrde da je većina projekata o pokazateljima u SAD-u uglavnom «slaba konceptijski i metodološki» i da obično ima za posljedicu «preopterećenje informacijama i neusredotočen razvitak». Za detalje vidjeti u Wong (2003).

¹³ Temelji se na Westfall i de Villa (2001).

vrednuju određeno područje kao cjelinu), sveobuhvatni (povezuju različite upravljačke strukture) i promiču suradnju između različitih dionika u tim područjima.

Drugi *tematski* pristup koristi se u «Izvešću o stanju okoliša» (*Environmental State Report*) kojeg redovito izrađuje Program za okoliš UN-a (UNEP). U njemu se analiziraju i opisuju višedimenzionalne i složene teme, poput održivosti, energetske učinkovitosti i dobrog upravljanja (*good governance*) za koje se koriste različiti skupovi pokazatelja.

Treći *sistemska* pristup uključuje fizički model ili sistemski dijagram grada u kojem se susreću različiti subjekti te različite veze i kauzalnosti.

Pokazatelje možemo grupirati i prema prirodi razvojnog procesa te ih možemo opisati prema odgovorima na nekoliko pitanja¹⁴: tko ih razvija, kome su namijenjeni i što se njima želi postići; kakvi su ciljevi i urbana perspektiva; koji je obuhvat, odnosno organizacijski i politički kontekst primjene pokazatelja. Ove pristupe obično koriste državne agencije u razvijenim zemljama gdje godišnja izvješća sadrže mjerila uspješnosti i napretka u skladu s utvrđenim ciljevima.

Pokazatelji imaju mnoge različite uloge i potencijalne korisnike. Mogu se koristiti kao alat pri učenju¹⁵, komunikaciji i upravljanju za donositelje odluka, građane, istraživače, privatni sektor i međunarodne agencije. Zbog mnogih izazova povezanih s pitanjima decentralizacije, lokalna je uprava središnje mjesto primjene urbanih pokazatelja. Za to postoji nekoliko razloga. Prvo, većina lokalnih uprava pruža raznolike javne usluge. Drugo, sektorski razvoj obično ne uspijeva upravo zbog institucionalnih nedostataka, a manje zbog tehničkih problema, što se uspješno može mjeriti pokazateljima, i treće, sadašnji trendovi prema decentralizaciji pružanja usluga od središnje k lokalnim razinama vlasti povećavaju potrebu za poboljšanjem upravljanja na lokalnoj razini.

Ako se razmatraju kao upravljački alat, čime se uglavnom bavi ovaj rad, pokazatelji bi trebali biti usko povezani s politikom. Oni trebaju pomoći gradskoj upravi da mjeri uspješnost svoje politike. Nadalje, trebali bi biti uključeni u formuliranje strateških razvojnih ciljeva i participacija bi trebala biti nužan preduvjet. Kao posljedicu, mnoge uprave prednost daju pristupu usmjerenom na politiku, pristupu koji ih opskrbljuje sveobuhvatnim skupom pokazatelja usko povezanih s politikom i njenim prioritetima. Literatura pokazuje da je taj pristup troškovno učinkovit, ali da zbog široke participacije ishod i konačni skup pokazatelja u mnogome ovisi o preferencijama i vrijednosnim sudovima grupe.

¹⁴ Detaljnije u Westfall i de Villa (2001).

¹⁵ Za detalje vidjeti Hezri (2004).

Rješavanje gradskih problema okoliša zahtijeva da aktivnosti na različitim razinama i sektorima budu dio integralnog pristupa uključujući prostorno planiranje i upravljanje prostorom. Potreba za integralnim pristupom prepoznata je i na europskoj¹⁶ i na globalnoj razini. «Agenda 21» je kao svojevrsan plan aktivnosti usvojena u Rio de Janeiru 1992. na «Konferenciji o okolišu i razvitku UN-a» (UNCED)¹⁷. Njene odredbe korisne su u objašnjavanju uloge lokalnih uprava u upravljanju procesima održivog razvoja, kao i u objašnjavanju uloge pokazatelja u formuliranju politike. Poglavlje 40.4 izričito navodi potrebu za pokazateljima održivosti kao dobrom polazištu za donošenje odluka na svim razinama.

Sljedeći odjeljak razmatra pokazatelje održivosti, kao dio sveobuhvatnih pokazatelja te urbane pokazatelje kao jednu od vrsta pokazatelja održivosti.

3.2.2. Pokazatelji održivosti i urbani pokazatelji

Već dugi niz godina posebna skupina pokazatelja privlači brojne istraživače. To su pokazatelji održivosti¹⁸, «kišobran» za urbane pokazatelje, ali često s okolišnim preferencijama.

Oni prikazuju širu sliku ekonomije, okoliša i društva te opisuju ekonomsku sigurnost, ekološki integritet i kvalitetu življenja. Pokazatelji održivosti povezani su sa sustavnim pristupom za razvijanje pokazatelja, naročito s proširenim modelom gradskog metabolizma (*Extended Urban Metabolism Model* - EUMM) i modelom koji se temelji na pristupu pritisak-stanje-odgovor (*Pressure-State-Response* - PSR)¹⁹. EUMM gradove sagledava kao sustav koji resurse troši za proizvodnju dvije osnovne vrste proizvoda. Prvi je izgrađeni/proizvedeni kapital namijenjen ljudima i njihovom blagostanju, a drugi je proizvod povezan s tokovima onečišćenja. Stoga izvješća koja se temelje na EUMM sadrže buduće orijentire razvoja gradova, ciljeve održivosti i veze između ekonomskih, društvenih, okolišnih i drugih čimbenika²⁰. PSR pristup razvio je OECD²¹ i primjenjuje se prvenstveno u izvješćivanju o okolišu. Tijekom vremena razvio se pristup DPSIR na kojem se temelji standardna tipologija pokazatelja Europske agencija za okoliš.

¹⁶ Vidjeti European Commission (1990).

¹⁷ Vidjeti United Nations (1993).

¹⁸ Rasprava o održivosti rezultirala je brojnim istraživačkim konceptima, mjerama i izvedivostima održivog razvoja. Iscrpan popis definicija održivog razvoja može se naći na <http://www.sustainableliving.org>.

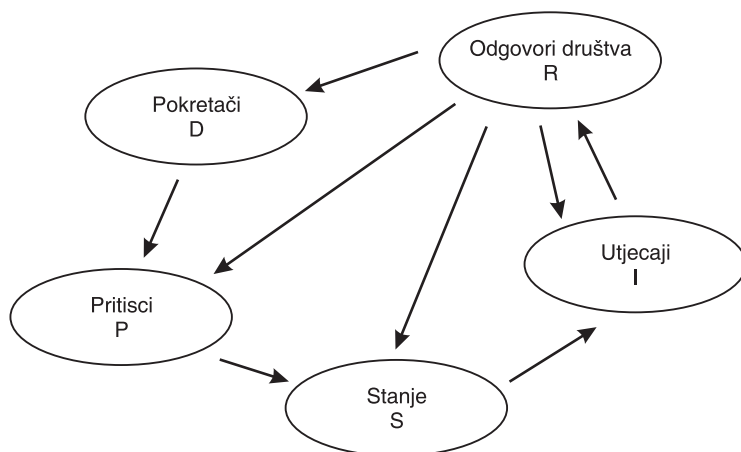
¹⁹ Vidjeti Westfall i de Villa (2001).

²⁰ Koriste ih Svjetska zdravstvena organizacija (*World Health Organization* –WHO), npr. u projektu «Zdravi gradovi».

²¹ Za detalje vidjeti OECD (1999).

Pokretači (*driving forces* – D) su osnovni pokretački mehanizmi s negativnim utjecajem (npr. poljoprivreda, turizam, promet, industrija) koji uzrokuju (pokreću) pritiske (*pressures* - P) kao što su emisije onečišćujućih tvari, urbanizaciju i dr. Stanje (*state* – S) opisuje trenutnu kvalitetu zraka, tla, vode i sl. Ljudsko blagostanje može biti narušeno bilo zbog smanjenja mogućnosti prirodnih sustava da opskrbljuju proizvodnju dobara i uluga ili izravno kroz gubitak vrijednosti okoliša (*amenities*). Utjecaj (*impact* – I) je posljedica pritiska (primjerice, eutrofikacija obalnih područja, fragmentacija staništa, ekonomske štete i dr.). Odgovor (*response* – R) su mjere i instrumenti koje se bave određenim područjima i/ili sektorima (primjerice, ratificirane konvencije, pravni propisi, ekonomski instrumenti i dr.).

Slika 3.1. Odnosi između pokretačkih mehanizama, pritiska, stanja, utjecaja i odgovora



Izvor: <http://www.azo.hr>.

Pokazatelji stanja okoliša i pokazatelji održivog razvoja mogu se baviti različitim elementima lanca DPSIR. Mogu se usredotočiti na pritiske društveno-ekonomskog sustava na prirodne sustave, na stanje prirodnih sustava ili njihovu sposobnost da pružaju dobra i usluge društvu ili na odgovore društva na probleme okoliša. Faktori poput neizvjesnosti, ireverzibilnosti, nelinearnosti i vremenskih pomaka ukazuju kako pokazatelji pritiska, stanja i odgovora ne moraju biti usko vezani jedan uz drugog. Stoga je izbor središnjeg elementa istraživanja vrlo značajan.

Iako je DPSIR koristan okvir za okolišna pitanja, ima i nekih značajnih nedostataka: nedostaje međugeneracijska perspektiva, nejasno je razgraničenje između pritiska, stanja i odgovora i dominantno je orijentiran na odgovore politike, dok u potpunosti zanemaruje odgovor ekološkog sustava na pritisak²².

²² Vidjeti u Westfall i de Villa (2001).

Danas ne postoji sustav pokazatelja koji se primjenjuje u svim (gradskim) područjima, ali postoje slučajevi gdje su ti pokazatelji uključeni u politiku, kao i brojne pojedinačne inicijative za razvoj i primjenu pokazatelja urbane održivosti. Za ilustraciju ukratko spomenimo projekt «Europski okoliš» (*Europe's Environment project*)²³ u čijem su fokusu okolišni pokazatelji. Kako bi se ocijenio europski urbani okoliš, izabrano je 55 pokazatelja za 51 europski grad. Oni opisuju urbane strukture²⁴, tokove²⁵ i kvalitetu okoliša²⁶. Problemi okoliša razlikuju se između pojedinih gradova, ali u izabranim gradovima najznačajniji su problemi onečišćenja zraka, buke i prometne zakrčenosti. Ti problemi u pravilu imaju različite uzroke, ali uglavnom se radi o manjkavostima u planiranju gradskog prostora²⁷. Gradskim upravama na raspolaganju stoje brojni mehanizmi za smanjivanje negativnih učinaka različitih aktivnosti kako na lokalnoj, tako i na regionalnoj i globalnoj razini²⁸.

Na kraju ovog odjeljka nužno je spomenuti još jednu vrstu pokazatelja održivosti koji u posljednje vrijeme sve više dobiva na značenju, a to je ekološki otisak (*ecological footprint*) koji mjeri održivost pojedine osobe, sela ili grada, regije, države i planeta. Definicija kaže kako je ekološki otisak «tlo i voda potrebni da podrže materijalni standard određene populacije uz korištenje prevladavajuće tehnologije» (Chamber, Simmons i Wackernagel, 2004: 177). Izračunava se u hektarima koji su nam potrebni da zadovoljimo sve svoje potrebe, trošenje resursa i gospodarenje otpadom²⁹. U izračunu nam se pojavljuju četiri varijable – prirodni resursi, životni stil, stanovništvo i tehnologije. Porast bilo koje varijable imat će za posljedicu povećano opterećenje na okoliš, a ono ne smije biti takvo da premaši prihvatni kapacitet ekosustava. I dok ga neki autori smatraju najpreciznijim i najvažnijim pokazateljem održivosti, drugi mu upućuju brojne kritike³⁰.

²³ Europe's Environment: the third assessment (2003).

²⁴ Podaci o stanovništvu, površini, prostornom planiranju i korištenju zemljišta, mobilnosti stanovništva i infrastrukturi.

²⁵ Podaci o potrošnji energije, vode, količinama otpada i sl.

²⁶ Podaci o kvaliteti zraka i vode, zelenim površinama, buci, kvaliteti stanovanja i sigurnosti u prometu.

²⁷ Vidjeti Europe's Environment: the third assessment (2003). U najznačajnije probleme okoliša u hrvatskim gradovima možemo ubrojiti otpad i otpadne vode, kvalitetu zraka, buku, neravnomjernu urbanizaciju te manjak javnih i zelenih površina. Intenzitet problema ovisi o geografskoj lokaciji, veličini i stupnju središnjosti grada. Općenito se može reći da su problemi okoliša složeniji u obalnom području. Vidjeti «Izvešće o stanju u prostoru Republike Hrvatske» (2003).

²⁸ Uključuju mjere za uštedu energije, korištenje obnovljivih energetskih izvora i mjere za tehnološke inovacije.

²⁹ Ekološki otisak izračunava se u usporedivoj jedinici, globalnim hektarima. On pokazuje koliko je površine u hektarima potrebno da zadovoljimo sve svoje potrebe u proizvodnji hrane, energije, i sl. Pojednostavnjeno on pokazuje kakav je naš životni stil. Godine 2003. osnovan je Global Footprint Network, <http://www.footprintnetwork.org>. Detaljnije o tome u Šimleša (2008).

³⁰ Vidjeti u Van Kooten i Bulte (2000).

3.2.3. Digresija – problemi s pokazateljima održivosti (ekonomska perspektiva)

Već smo prije istaknuli kako je nemoguće definirati pokazatelj koji bi uključivao sve dimenzije razvoja. Ipak, postoje vrijedni pokušaji i u tom smjeru³¹. Tako ekonomisti pokušavaju agregirati sve informacije u jedan pokazatelj i izražavaju ga najčešće u monetarnim ili energetske jedinica. Kao koncept razvio se «zeleni BDP» kojeg službena statistika ne prihvaća ali postoji nekoliko vrijednih pilot projekata za određene zemlje³². «Zeleni BDP» javlja se u mnogo inačica, no cilj mu je ispraviti mjere ekonomske politike usmjerene na gospodarenje prirodnim resursima. U terminima prethodno spomenutog lanca DPSIR «zeleni BDP» smješten je unutar društveno-ekonomskog i društveno-političkog sustava. Budući da je nemoguće na vjerodostojan način vrednovati sve elemente degradacije okoliša u monetarnim jedinica, monetarni pokazatelji ili ne obuhvaćaju sve elemente održivog razvoja ili se temelje na vrlo krutim i kontroverznim pretpostavkama.

Drugačiji pristupi, pak, informacije ne pokušavaju svesti na jednu zajedničku mjernu jedinicu, ali koriste pokazatelje o okolišu i prirodnim resursima koji su izravno povezani s ekonomskim sustavom. U lancu DPSIR oni se bave pritiscima iz ekonomije na prirodni sustav i utjecajem promjena u okolišu na društveno-ekonomski sustav. Den Butter i Verbuggen (1994) ističu kako su odvojeni pokazatelji, u usporedbi s jednim agregiranim pokazateljem, transparentniji i korisniji za donositelje odluka kada trebaju izabrati između ekonomskog rasta i kvalitete okoliša.

Nadalje, postoje i tzv. pokazatelji u slobodnoj formi (*free form* pokazatelji) kod kojih ne postoji veza između pokazatelja i sustava društvenih računa. Ovi se pokazatelji bave svim elementima lanca DPSIR. Primjeri su mnogobrojni. Kod ovih pokazatelja u pravilu ne postoji veza između ekonomije i okoliša, iako mogu uhvatiti informacije koje nedostaju u sustavu društvenih računa. Ova je vrsta pokazatelja korisna za informiranje građana i osvješćivanje problema okoliša, no manje korisna za vođenje ekonomske politike.

Rad na pokazateljima još uvijek je relativno novo i dinamično polje istraživanja pa je teško utvrditi u kojem će se smjeru razvijati. Kreiranje pokazatelja suočeno je s mnogim tehničkim problemima koji zahtijevaju suradnju različitih disciplina, a najizraženiji problemi s kojima se još uvijek susreću brojni istraživači su ponderiranje i agregiranje različitih elemenata i dimenzija, utvrđivanje obuhvata i granica pokazatelja, kao i njihove vremenske i prostorne dimenzije.

³¹ Vidjeti Kuik i Gilbert (1999).

³² Npr. vidjeti u Bartelmus, Lutz i Schweinfest (1992).

Potrebe za pokazateljima javljaju se u svim područjima javne politike – u različitim kontekstima i za različite potrebe. Politika ima jak utjecaj na izbor pokazatelja. Izbor pokazatelja treba se temeljiti na sveobuhvatnoj analizi lanca DPSIR, a ne na trenutnoj pomodnosti.

Značajno je istaknuti da se razvijanje pokazatelja ne može smatrati isključivo misaonom vježbom. Ona uključuje i mnoge aspekte «vježbanja politike». Kako je koncept održivog razvoja u velikoj mjeri politički koncept, tako različiti pristupi razvoju pokazatelja odražavaju ne samo različita stručna, nego i različita politička stajališta. I upravo zbog te njihove prirode malo je vjerojatno da će se u skoroj budućnosti šire prihvatiti određeni skup pokazatelja. Stoga će istovremeno i dalje postojati različiti skupovi pokazatelja i različiti pristupi njihovom nastajanju odražavajući različita društvena stajališta koja su u osnovi koncepta održivog razvoja.

3.3. Okvir za urbane pokazatelje u Hrvatskoj

Cilj je ovog dijela rada izložiti okvir za uključivanje pokazatelja u gradsku politiku. Okviri su korisni za strukturiranje istraživanja o pokazateljima te diseminaciju rezultata potencijalnim korisnicima. Takav okvir treba uključiti značajne dimenzije razvoja, treba imati dobre konceptualne osnove i obuhvatiti nužne informacije kako bi se razjasnili odnosi između različitih pokazatelja, odnosno između pokazatelja i politika.

Globalni trend urbanizacije uočljiv je i u Hrvatskoj. Urbana područja pokrivaju oko 12 posto teritorija u kojem živi nešto više od 60 posto stanovnika. Gradska područja uključuju Zagreb (16 posto stanovništva), makroregionalne centre (Split, Rijeka, Osijek s okolicom s 12 posto stanovništva), veće regionalne centre (Zadar, Karlovac, Pula, Slavonski Brod, Sisak, Varaždin, Dubrovnik, Vukovar, Velika Gorica, Šibenik, Vinkovci, Bjelovar, Čakovec s 13 posto ukupnog stanovništva), regionalne i subregionalne centre (koji uključuju 20 regionalnih i 40 manjih subregionalnih centara s 13 posto ukupnog stanovništva) te lokalne centre (oko 580 malih gradskih i općinskih centara s 27 posto ukupnog stanovništva). Glavni pritisak urbanizacije najvidljiviji je u gradovima uz obalu. Konačno, održivi je razvoj gradova jedan od najznačajnijih prioriteta definiranih strateškim nacionalnim dokumentima³³.

Gradske bi uprave izabrani okvir za uključivanje pokazatelja u gradsku politiku trebale jednostavno reproducirati i primjenjivati. Hrvatski uvjeti upućuju kako bi okvir trebao biti kombinacija dva pristupa – onog koji se temelji na pokazateljima izvedenim iz pristupa koji se temelji na politici (*policy approach*) te onog kojemu su temelj pokazatelji uspješnosti. Pristup koji se temelji na politici garantira da će pokazatelji pratiti gradske strategije. Pored toga, on omogućava sudjelovanje različitih dionika. S druge pak

³³ Vidjeti «Strategiju i Program prostornog uređenja Republike Hrvatske» (1997).

strane, pristup koji se temelji na pokazateljima uspješnosti koristan je jer se gradovi vrlo često međusobno uspoređuju prema ekonomskom razvoju, stanju okoliša i sl. Konačno, pokazatelji uspješnosti korisni su jer izvještavaju o učinkovitosti u pružanju javnih usluga³⁴. Za Hrvatsku bi bilo poželjno da se razvije nekoliko okvira urbanih pokazatelja. Svaki od njih trebao bi biti usklađen sa specifičnim zahtjevima nacionalne, županijske ili gradske razine. Nacionalnoj razini odgovarao bi općenit i fleksibilan okvir, dok bi za županijsku razinu okviru trebali biti određeniji, a za gradsku razinu vrlo detaljni. Aktivnosti na formuliranju i primjeni urbanih pokazatelja u Hrvatskoj trenutno zaostaju iza važećih pravnih propisa i utvrđenih ciljeva stvarajući jaz između donesenih mjera i njihove primjene, odnosno između postojećih pravnih propisa i njihovog provođenja.

Sve do sada glavna aktivnost vezana uz *urbane pokazatelje* u Hrvatskoj prati UN-ovu «Habitat Agendu»³⁵ (United Nations, 1996), dok su aktivnosti na prikupljanju, obradi i diseminaciji pokazatelja o okolišu i prostoru razvijene već dugi niz godina³⁶. Radi primjene «Habitat Agende» i izračuna pokazatelja u skladu s njezinom metodologijom, 2002. godine provedena su četiri pilot projekta i osmišljeni obrazovni programi za gradsku upravu.

Glavni je cilj projekta analizirati različite tipove gradskih područja i promatrati učinke tih raznolikosti na izbor pokazatelja. Pilot projekti su uključivali gradove Zagreb, Rovinj i Slavonski Brod i Primorsko-goransku županiju³⁷. Pokazali su da bi prikupljanje podataka za izračun urbanih pokazatelja trebala postati stalna aktivnost Državnog zavoda za statistiku. Stoga se kao prvi cilj navodi standardiziranje sustava sakupljanja i razmjene podataka između različitih institucija.

U tipovima izabranih pokazatelja trebale bi se odražavati i različite vrste urbanih područja. Izbor odražava strateške razvojne ciljeve određenih gradova (županija). Često se zaboravlja da su pokazatelji i alat za učenje i komunikaciju. Oni doprinose

³⁴ To se detaljnije razmatralo u prethodnom radu o operacionalizaciji koncepta održivog razvoja.

³⁵ Nacionalni odbor za Habitat uspostavljen je 2000.

³⁶ Prvenstveno se misli na izradu «Izvješća o stanju okoliša», što je i zakonska obaveza. «Izvješće o stanju okoliša» jedan je od temeljnih dokumenata zaštite okoliša kojim se daje ocjena ukupnog stanja okoliša u državi te procjenjuje učinkovitost primijenjenih mjera zaštite okoliša. Izvješće sadrži pregled ostvarivanja ciljeva «Nacionalne strategije zaštite okoliša» i «Nacionalnog plana djelovanja za okoliš», podatke o stanju okoliša u području za koje se izvješće podnosi (država, gradovi, županije), podatke o utjecaju pojedinih zahvata na okoliš, ocjenu stanja, ocjenu učinkovitosti provedenih mjera, podatke o praćenju stanja okoliša i institucionalnome sustavu upravljanja okolišem te korištenju financijskih sredstava za zaštitu okoliša, procjenu potreba za izradu novih ili izmjene i dopune postojećih dokumenata te druge podatke od značaja za zaštitu okoliša. «Izvješće o stanju okoliša» na državnoj razini izrađuje se temeljem «Nacionalne liste pokazatelja» i drugih podataka (NN 110/07). «Nacionalna lista pokazatelja» propisuje vremensku dinamiku prikupljanja podataka, format, izvor i način toka podataka. Osim što je ključni alat u planiranju politike zaštite okoliša, Izvješće je i nužan dokument za izradu strateških razvojnih dokumenata drugih sektora (poljoprivrede, turizma, energetike). U «Izvješću o stanju okoliša u Hrvatskoj» za 2007. prikazano je 198 pokazatelja. Opširnije o tome na <http://www.azo.hr>. Za Hrvatsku su definirani i poljoprivredno-okolišni pokazatelji. Vidjeti u AZO (2005).

³⁷ Pilot projekt uključio je 20 ključnih pokazatelja grupiranih u šest područja: stanovanje, društveni razvoj, smanjenje siromaštva, upravljanje okolišem, ekonomski razvoj, upravljanje i međunarodna suradnja. Detaljnije o tome u Habitat Bulletin (2003).

unapređenju kapaciteta gradske uprave, razvijanju pristupa i metodologija za praćenje i vrednovanje uprave, praćenju i ocjeni učinkovitosti pružanja javnih usluga te praćenju kvalitete tih usluga, a pomažu i pri izboru odgovarajućih investicijskih projekata usklađenih s razvojnim strategijama grada. Prilikom izbora pokazatelja treba uzeti u obzir i ograničenja u raspoloživosti podataka i njihovu kvalitetu. Uputno je započeti s manjim skupom pokazatelja za koje su podaci odgovarajuće kvalitete pa postupno povećavati taj broj pokazatelja. Dvadesetak ključnih urbanih pokazatelja iz «Habitat Agende» može poslužiti kao dobro polazište. Kao što je već nekoliko puta istaknuto, cjelokupni proces treba biti participativan i uključiti sve dionike u određenim područjima. To pretpostavlja koordinaciju između različitih sektora, različitih razina uprave i različitih institucija (ukratko i vertikalnu i horizontalnu koordinaciju). Institucionalna ograničenja u tom području su izražena od tehničkih problema povezanih sa prikupljanjem, obradom i diseminacijom podataka.

Cjelokupni proces uvođenja pokazatelja zahtijeva vrijeme i sredstva, stoga se gradske uprave trebaju upoznati sa svim koristima i troškovima njihove primjene. U našem je slučaju vjerojatno pretpostaviti suradnju nekoliko gradova i županija za razvijanje odgovarajućeg okvira, primjerice na razini NUTS II statističkih regija³⁸.

U promišljanju o izboru urbanih pokazatelja koji bi se sakupljali za Hrvatsku, koristili smo se djelomično kao polazištem, Habitatovim pokazateljima uzimajući u obzir neke specifičnosti gradskih područja u Hrvatskoj. Jedan od osnovnih kriterija bila je dostupnost i kvaliteta podataka u službenoj statistici. U budućnosti će se lista mijenjati i proširivati, već i zbog samog kontinuiranog usklađivanja nacionalnog statističkog sustava sa zahtjevima EU i UN-a.

Pokazatelji su grupirani u tri osnovne grupe: okolišni, ekonomski i pokazatelji upravljanja. Svaka je tablica uobličena tako da sadrži pokazatelje koji se odnose na ishode (*outcome*), proizvode (*output*) i utroške (*input*).

Pokazatelji ishoda odnose se na promjene koje želimo potaknuti bilo kod građana, društvenih struktura ili u fizičkom okolišu. Ovi pokazatelji mjere djelotvornost i postizanje cilja šireg nego je cilj institucije, pa se može reći kako je njime društveno utvrđena svrha aktivnosti određene institucije.

Pokazatelji proizvoda rezultat su procesa ili neke druge aktivnosti institucije. Odnose se na dobra i usluge koje pružaju javne institucije i agencije.

Pokazatelji utrošaka odnose se na faktore nužne za proizvodnju dobara i pružanje usluga.

³⁸ Habitat Bulletin (2003).

Pokazatelji procesa, koji se ne nalaze u tablicama, obuhvaćaju sve aktivnosti potrebne da bi se troškovi transformirali u proizvode (inputi u outpute), poput komunikacijskih tokova i sl.

Tablica 3.1. **Okolišni pokazatelji**

Pokazatelji ishoda	Pokazatelji proizvoda	Pokazatelji utroška
Kvaliteta zraka i vode	Udio kućanstava priključenih na javni vodovod, sustave odvodnje i druge komunalne usluge (uključujući i zbrinjavanje otpada)	Povećanje učinkovitosti investicija u izgradnji komunalne infrastrukture i socijalnih usluga
Zadovoljstvo kvalitetom življenja koju izražava gradsko stanovništvo	Udio kućanstava sa sigurnim stanovanjem; udio izdataka za hranu, stanovanje i druge komunalne usluge u dohotku kućanstava; stambena površina po osobi; dostupnost stanova (odnos cijene i dohotka); raspoloživost i korištenje javnog prijevoza	Zemljišna politika i reforma katastra
Promicanje učinkovitog i ekološki prihvatljivog prijevoza	Vrijeme utrošeno na putovanje na posao	Unapređenja u upravljanju javnim prijevozom
Učinkovito upravljanje ponudom i potražnjom vode	Potrošnja vode	Cijena vode
Smanjenje gradskog onečišćenja	Pročišćavanje otpadnih voda; organizirano sakupljanje i zbrinjavanje otpada	Unapređenja u organizaciji sakupljanja i zbrinjavanja otpada

Izvor: Prilagođeno prema Westfall i de Villa (2001) i UNHSP (2004).

Tablica 3.2. **Ekonomski pokazatelji**

Pokazatelji ishoda	Pokazatelji proizvoda	Pokazatelji utroška
Gradska zaposlenost; zaposlenost u privatnom sektoru		Suradnja između poslovnog sektora, lokalne uprave, akademske zajednice i civilnog sektora u promicanju i stvaranju «dobre poslovne klime» za rast zaposlenosti; tehnička pomoć i krediti malim poduzetnicima
Rast prosječnog dohotka u gradu		Transparentne i ciljane potpore i druge mjere socijalne politike
Gradski BDP po stanovniku		
Investicije i njihova struktura u gradskim područjima	Kvaliteta i učinkovitost komunalne i druge gradske infrastrukture	Investicije i upravljanje infrastrukturom uključujući i odgovarajuće financiranje (kada odgovara i javno-privatno partnerstvo)
Izravna strana ulaganja u gradskim područjima		Reorganizacija poslovnog sektora i reforma zakonodavstva vezanog uz nekretnine; veća dostupnost informacija potrebnih stranim ulagačima
Udio kapitalnih ulaganja u gradskom proračunu	Evidencija otplate kredita	Procedure vrednovanja investicija i način pripreme proračuna
Bonitet lokalne uprave	Razvijanje gradskog financijskog tržišta (udio bankarskog kreditiranja, značaj gradskih obveznica i sl.)	Pravni propisi koji pružaju jasan okvir za pristup kreditima; udio lokalnih uprava koje zadovoljavaju uvjete bankarskog kreditiranja

Izvor: Prilagođeno prema Westfall i de Villa (2001) i UNHSP (2004).

Tablica 3.3. **Pokazatelji upravljanja**

Pokazatelji ishoda	Pokazatelji proizvoda	Pokazatelji utroška
Promicanje decentralizacije i jačanje lokalnih i regionalnih uprava	Stopa ubiranja poreza; struktura lokalnih i regionalnih prihoda	Jasan pravni okvir i smjernice za alokaciju odgovornosti
Poticanje i podrška participativnom planiranju i odlučivanju	Sudjelovanje građana i nevladinih udruga; značaj uključivanja javnosti i javnog uvida u razvojne dokumente	Jasan institucionalni okvir za sudjelovanje privatnog sektora u pružanju lokalnih javnih usluga
Učinkovitost i stručnost lokalnih uprava u izvršavanju svojih obveza	Razina konkurencije s privatnim sektorom u pružanju javnih usluga; stručnost zaposlenika lokalne uprave	Obrazovanje zaposlenih u lokalnoj upravi
Razina povjerenja i zadovoljstvo lokalnom upravom	Dostupnost informacija o odlukama lokalne uprave	Jasne procedure o izvješćivanju

Izvor: Prilagođeno prema Westfall i de Villa (2001) i UNHSP (2004).

Iskustvo pokazuje kako se okvir za formuliranje pokazatelja treba temeljiti na partnerstvu (svi značajni dionici sudjeluju u definiranju organizacijske strukture za planiranje), analizi pitanja i problema značajnih za tu zajednicu (treba uključiti prioritetne probleme), akcijskim planovima (pokazatelje treba uključiti u gradske akcijske planove), praćenju i vrednovanju. Sve to doprinijet će jednostavnosti formuliranja i primjene pokazatelja i povećanju usredotočenosti na razvojno planiranje.

U Hrvatskoj, urbani pokazatelji mogu pomoći u područjima poput upravljanja rastom gradova, decentralizaciji, upravljanju gradovima, decentraliziranoj suradnji i brojnim drugim³⁹.

Upravljanje rastom gradova posebno je značajno jer se očekuje porast veličine gradova, a neravnomjerna (neuravnotežena) urbanizacija najvidljivija je dimenzija rastućeg gradskog stanovništva u Hrvatskoj⁴⁰.

Decentralizacija je pitanje koje izvire iz povećanja ekonomske, političke i administrativne autonomije gradova. Urbani pokazatelji mogu biti vrlo korisni u pronalaženju rješenja oko institucionalnih i pravnih aranžmana koji bi dopustili lokalnoj upravi da preuzmu povećane administrativne, ekonomske, fiskalne i okolišne odgovornosti. Nadalje, urbani pokazatelji mogu odgovoriti kako se mogu riješiti financijska i pravna pitanja međusektorskih odnosa.

Upravljanje gradom je treće značajno pitanje. Razvoj modernih pristupa upravljanju započeo je, no sofisticiraniji oblici dobrog upravljanja i participativnog odlučivanja

³⁹ Decentralizirana suradnja u Hrvatskoj je tek na počecima. Intenzivniji razvoj urbanih mreža tek se očekuje u budućnosti i mnogi će se gradovi uključiti u aktivnosti horizontalne i decentralizirane suradnje, kao i u osnivanje različitih «saveza» koji će pomoći u ostvarivanju većih i financijski zahtjevnijih projekata.

⁴⁰ Stupanj urbanizacije u Hrvatskoj raste, a broj stanovnika se smanjuje. Vidjeti u AZO (2007).

u Hrvatskoj se mogu očekivati tek u srednjem ili dugom roku. Brojni su faktori koji usporavaju napredak upravljanja gradovima, poput institucionalne (birokratske) inercije ili nedostatka razvojne vizije i političke volje da se upravlja transparentno. Tome doprinosi i nemogućnost planiranja i upravljanja urbanim područjem, oskudnost instrumenata za praćenje i mjera za vrednovanje javnih i privatnih davatelja usluga, nedostatak kapaciteta različitih organizacija, uključujući i nevladinih udruga, da preuzmu aktivniju ulogu u donošenju odluka od javnog interesa.

3.4. Zaključno

Unatoč brojnim nesavršenostima, pokazatelji mogu biti koristan alat za vrednovanje napretka prema održivom razvoju urbanih naselja. Stoga oni trebaju biti relevantni za donositelje odluka i povezani s ciljevima te uobličeni na participativan način s doprinosima različitih dionika. Kao što je već ranije spomenuto, postoje različite inicijative razvoja pokazatelja na različitim razinama, međutim brojna su pitanja još uvijek otvorena i mnogo je zadataka za istraživače.

Za Hrvatsku se predlaže pristup povezan s politikom. Značajno je još jednom naglasiti da on treba obuhvatiti cjelokupni proces te se koristiti za razvijanje sveobuhvatnog skupa urbanih pokazatelja usredotočenih na ekonomska, okolišna i društvena pitanja. Pokazatelji, dakle, trebaju biti iscrpni, jasno definirani, lako ponovljivi, razumljivi i praktični za donositelje odluka, ali temeljeni na teorijskim uvidima. Formuliranje takvog skupa pokazatelja je zahtjevno. Pritom se razlikuju dva osnovna pristupa – moderan participativni i tradicionalan neparticipativni. Znanstvene metode daju nam okvir za određivanje pokazatelja, sudjelovanje lokalnih dionika omogućuje konsenzus o prioritetima i vrijednostima, no izbor pokazatelja uvijek je povezan s političkom orijentacijom. Upravo participacija jamči uključivanje i zauzimanje za lokalne prioritete i vrijednosti.

U Hrvatskoj je primjena urbanih pokazatelja kao upravljačkog alata tek na početku. Iako je njihova uloga sve veća, njihov utjecaj na politiku je ograničen. Razloge za to možemo grupirati u institucionalne, metodološke i tehničke⁴¹, a kao najznačajnije izazove možemo nabrojati sljedeće:

- Kako od prakse i politike zaštite okoliša napredovati prema politici i praksi za održivi razvoj (kako okolišne učinke povezati s pripadajućim ekonomskim i političkim pritiscima; uvođenje okvira pokazatelja imat će značajne implikacije za politiku)?

⁴¹ Institucionalne manjkavosti značajnije su od tehničkih problema vezanih uz prikupljanje, obradu i diseminaciju podataka.

- Kako lokalna pitanja povezati s globalnim učincima (stanje globalnog okoliša, globalna solidarnost i pravednost)?
- Kako formulirati politiku za postizanje međusektorske integracije te uključivanja okolišnih i drugih razvojnih pitanja, vrijednosti i ciljeva u planiranje, odlučivanje i provođenje politike?
- Kako povećati uključenost zajednice u planiranje i provođenje politike vezane uz okolišna i druga razvojna pitanja?

Možemo zaključiti kako urbani pokazatelji još uvijek nisu postali značajan alat za sustavno praćenje, vrednovanje i izvješćivanje o uvjetima i trendovima u gradovima, kao ni alat za usporedbu ekonomske razvijenosti, društvene kohezije, stanja okoliša, upravljanja i ukupne kvalitete življenja. Ipak, može se očekivati kako će relevantnost urbanih pokazatelja i njihova uključenost u urbanu politiku biti proporcionalna zainteresiranosti gradske uprave za mjerenjem uspješnosti u provođenju svojih aktivnosti.

Literatura

Alberti, M., 1995, «Towards Urban Sustainability Indicators» u J. Jaeger, A. Liberatore i K. Grundlach, ured., *Global Environmental Change and Sustainable Development in Europe*, Brussels: European Commission.

Alexander, C., H. Neis, A. Anninou i I. King, 1987, *A New Theory of Urban Design*, Oxford: Oxford University Press.

AZO, 2005, *Tlo, kopneni okoliš – Poljoprivredno okolišni indikatori Republike Hrvatske*, Zagreb: AZO.

AZO, 2007, *Izješće o stanju okoliša u Republici Hrvatskoj*, Zagreb: AZO.

Bartelmus, P., E. Lutz i S. Schweinfest, 1992, «Integrated Environmental and Economic Accounting: A Case Study for Papua New Guinea», Environmental Working Paper, br. 54, Washington, DC: World Bank.

Becker, B., 1997, «Sustainability Assessment: A Review of Values, Concepts and Methodological Approaches», Washington, DC: World Bank.

Chamber, N., C. Simmons i M. Wackernagel, 2004, *Sharing Nature's Interest – Ecological Footprint as an Indicator of Sustainability*, London: Earthscan.

Den Butter, F. A. G. i H. Verbruggen, 1994, «Measuring the trade-off between economic growth and a clean environment», *Environmental and Resource Economics*, 4(2), str. 187-208.

European Commission, 1990, «Green Paper on the Urban Environment», COM(90)218, Brussels: European Commission.

Europe's Environment: the third assessment, 2003, Copenhagen: European Environment Agency, <http://reports.eea.eu.int/92-826-4509-5>.

Habitat Bulletin, 2003, Zagreb: Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, <http://www.mzopu.hr>.

Hancock, T., 2000, «Urban Ecosystems and Human Health», <http://www.idrc.ca>.

Hezri, A. A., 2004, «Sustainability indicator system and policy processes in Malaysia: a framework for utilization and learning», *Journal of Environmental Management*, 73, str. 357-371.

Huenting, R. i L. Reijnders, 2004, «Broad sustainability contra sustainability: the proper construction of sustainability indicators», *Ecological Economics*, 50, str. 249-260.

Innes, J. E. i D. E. Booher, 2000, «Public Participation in Planning: New Strategies for the 21st Century», IURD Working Paper Series, br. WP-2000-07, Berkley, CA: University of California, <http://repositories.cdlib.org/iurd/wps/WP-2000-07>.

Izvešće o stanju u prostoru Republike Hrvatske, 2003, Zagreb: Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, <http://www.mzopu.hr>.

Kuik, O. J. i A. J. Gilbert, 1999, «Indicators of sustainable development» u J. C. J. M. van den Bergh, ured., *Handbook of Environmental and Resource Economics*, Cheltenham: Edward Elgar.

Nacionalna lista pokazatelja i drugih podataka, *Narodne novine*, br. 110/2007.

OECD, 1999, *OECD Environmental Data Compendium*, Paris: OECD.

Strategija i Program prostornog uređenja Republike Hrvatske, 1997, Zagreb: Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, <http://www.mzopu.hr>.

Šimleša, D., 2008, «Prepreke i mogućnosti za održivi razvoj Hrvatske, analiza indikatora održivosti - ekološki otisak stopala i indeks ljudskog razvoja», doktorska disertacija, Zagreb: Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, <http://bib.irb.hr/prikazi-rad?&rad=358094>.

UNHSP - United Nations Human Settlements Programme, 2004, «Urban Indicators Guidelines, Monitoring the Habitat Agenda and the Millennium Development Goals», Geneva: United Nations.

United Nations, 1993, *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, New York, NY: United Nations

United Nations, 1996, «The Habitat Agenda», <http://www.un-documents.net/hab-ag.htm>.

Van Kooten, G. C. i E. H. Bulte, 2000, *The Economics of Nature: Managing Biological Assets*, Oxford: Wiley-Blackwell.

Westfall, M. S. i V. de Villa, ured., 2001, *Urban Indicators for Managing Cities: Cities Data Book*, Manila: Asian Development Bank, <http://www.adb.org>.

Wong, C., 2003, «Indicators at the crossroads – Ideas, methods and application», *Town Planning Review*, 74(3), str. 253-279.

II.

RAZVOJNO UPRAVLJANJE

Uvodno o razvojnom upravljanju, održivom razvoju i koordinaciji

4.1. Uvodne napomene

Razvojno upravljanje, održivi razvoj i koordinacija su na prijelazu u 21. stoljeće u današnjim svjetskim znanstvenim, stručnim i političkim raspravama postale globalne i nezaobilazne teme. Od mnoštva pitanja koja su se otvorila u kontekstu globalnog razvoja, kao i unutar nacionalnih država i njihovih regija, postoje brojne nesuglasice oko samog značenja problema koji se nastoje opisati spomenutim pojmovima. Osnovni cilj ovog poglavlja nije jednoznačno odrediti značenje pojmova, već ukazati na dio dosadašnjih spoznaja u svijetu, i to posebice s gledišta društvenih znanosti. Također, nastoji se ukazati i na važnost konteksta u kojem se određeni problemi razmatraju, kao što su kultura, tradicija, povijest i okruženje. Polazište ovog poglavlja jest pokazati kako potreba za razvojnim upravljanjem i koordinacijom nije upitna, već upitni mogu biti jedino pristupi i načini njihove primjene u našoj svakodnevnoj realnosti.

U ovom poglavlju predstavljeni su osnovni pojmovi vezani uz problematiku razvojnog upravljanja i koordinacije te su istaknuta viđenja raznih autora. Prvi odjeljak nastoji razjasniti suvremeno poimanje rasta, razvoja i razvojnih politika. Ova razmatranja stavljena su u kontekst današnje razvojne politike, odnosno temeljnih ciljeva Europske unije - konkurentnosti, kohezije i održivog razvoja. Navedeni su ciljevi u smislu upravljanja razvojem istovremeno konfliktni i komplementarni, što upućuje na mnoštvo istraživačkih pitanja. Na pitanje «Tko upravlja razvojem?» nastoji se pronaći odgovor u trećem odjeljku gdje se razmatraju upravljački sustav, razvojni akteri ili dionici i odgovornosti. Tek nakon toga moguće je u četvrtom odjeljku predstaviti spoznaje koje povezuju elemente upravljačkog sustava sa sadržajem koji se temelji na konceptu održivog razvoja i kompleksnosti koordinacije razvojnih aktivnosti. Time je sažeto predstavljen pregled osnovnih spoznaja koje se vežu uz razvojno upravljanje i koordinaciju. U zaključku se nalaze sažeci dvaju radova koji slijede u nastavku ovog poglavlja, a u kojima se dalje razmatraju razvojno upravljanje i koordinacija te su istaknuta pitanja za daljnja istraživanja.

4.2. Rast, razvoj i razvojna politika

Ekonomski rast je bitan, posebice za vlasnike kapitala orijentiranih na profit, ali nije jedini i dovoljan čimbenik razvoja države i društva. Potreba za razvojem se u prošlosti,

ali i danas, vrlo često poistovjećuje s potrebom pomaganja nerazvijenima. U skladu su s time i razvojne aktivnosti usmjerene na pružanje pomoći nerazvijenim zemljama, regijama unutar država ili lokalnim jedinicama. Razvoj se nastoji poticati mjerama ekonomske prirode (primjerice fiskalnim transferima ili ulaganjem u infrastrukturu) kako bi se omogućio brži ekonomski rast po modelu sustizanja (*catching-up model*). Smatra se kako socijalni transferi (politika redistribucije bogatstva), kao što su pomoć siromašnima, umirovljenicima, nezaposlenima i dr., zapravo služe razvoju nerazvijenih i socijalno ugroženih slojeva društva. No, takvo razvojno djelovanje potaknulo je još sredinom sedamdesetih godina prošlog stoljeća niz kritika. Kritiziralo se ponajprije poticanje stvaranja ovisnosti nerazvijenih, neučinkovitost mjera i veličinu troškova za razvojne aktivnosti upitne djelotvornosti. Često postavljeno pitanje razvijenih država i regija odnosi se na opravdanost financijskih transfera iz bogatijih u siromašnije regije i područja (što se doživljava kao kažnjavanje uspješnih i nagrađivanje neuspješnih). Posljedica kritika u većini zapadnih zemalja bila je smanjenje značaja redistribucijskih razvojnih politika, poput politika regionalnog razvoja. Otklonu od regionalne politike doprinijela je sve veća dominacija neoliberalne ideologije koja zastupa smanjenje državnih intervencija i jačanje uloge slobodnog tržišta koje će zatim brinuti za razvoj putem ekonomskog rasta (Dunford, 1995; Stimson, Stough i Roberts, 2002).

Istraživanja vezana uz razvoj obuhvaćaju više od samih ekonomskih pitanja (Martinussen, 1997: 5), što je sukladno poimanju razvoja kao održivosti. Sadržajno bogat pregled odnosa između razvoja, politike i upravljanja daju Kirkpatrick, Clarke i Polidano (2002). Iako je pristup razvoju kao intervenciji u obliku pomoći nerazvijenima snažno kritiziran, i dalje ostaje činjenica kako je pomaganje onim građanima, dijelovima država i državama kojima je pomoć najpotrebnija ipak jedna od osnovnih uloga države, kao i međunarodnih organizacija. Ono što se promijenilo, međutim, jest samo poimanje «razvoja», a uslijed toga i pristupi razvoju. Sve više se, naime, prihvaća gledište kako se «ne razvijaju samo nerazvijeni». Između ostalog, iskustvo je pokazalo kako nekada vrlo razvijeni krajevi mogu postati vrlo problematična područja (primjerice regije i područja u kojima je dominirala tradicionalna industrija). Stoga neke razvojne aktivnosti mogu imati i negativne posljedice. Sve to u središte pažnje vraća pitanje treba li razvojem upravljati i kako? Ovakav pristup naznačuje kako se pitanje razvoja ne odnosi samo na određene, već na sve (države, regije, lokalne jedinice i ljude) iako se radi o različitim razinama i potrebama razvoja. Odnos između rasta i razvoja vrlo je slikovito opisan upravo sljedećom izjavom: «*Rast znači povećanje, a razvoj znači poboljšanje - u smislu povećanja kvalitete i raznolikosti!*» (Local Government Commission, 2004: 1).

Razvojna politika kao opći pojam predstavlja okvir za upravljanje razvojem u kojem su jasno definirana razvojna načela, ciljevi i prioritete, kao i svi potrebni instrumenti i mehanizmi za njihovo postizanje (Minogue, 1997). Ona se provodi na različitim razinama vlasti – nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj. Nacionalna razvojna politika predstavlja okvir za koordinaciju nacionalnih sektorskih razvojnih politika, nacionalne

regionalne politike razvoja i nacionalne politike prostornog uređenja. Ona se usklađuje s ciljevima i prioritetima međunarodnih razvojnih politika te pruža okvir za formulaciju provedivih razvojnih politika na regionalnoj i lokalnoj razini. Kada se razmatra pitanje planiranja razvoja, obično se pomišlja na planiranje ekonomske politike ili prostornog uređenja. Međutim, bilo koju javnu politiku zapravo obilježava određen proces planiranja ili programiranja. *Analiza razvojnih politika* je pristup koji je razvijen u Americi, a naglasak stavlja na učinkovitost i djelotvornost javne uprave. Danas je u okviru formuliranja razvojnih politika široko prihvaćen ciklički pristup planiranju razvojnih politika, tzv. «životni ciklus politika» koji obuhvaća proces upravljanja od donošenja odluka do provedbe i vrednovanja. Minogue smatra kako temeljni konflikt između politološkog i menadžerskog ili ekonomskog pristupa razvojnim politikama i dalje postoji, i to prvenstveno u prvoj fazi procesa planiranja - *donošenju odluka*. Upravo iz navedenog konflikta u koncipiranju razvojne politike proizlaze osnovni uzroci mnoštva koordinacijskih problema koji posebice do izražaja dolaze tijekom provođenja samih razvojnih politika. Ekonomsko-organizacijski pristup utemeljen na ekonomskoj racionalnosti usmjeren je na sadržajni i tehnički dio razvojnih politika, dok politološki pristup utemeljen na političkoj racionalnosti veći naglasak stavlja na nositelja politika.

4.3. Konkurentnost, kohezija i održivi razvoj

Konkurentnost, kohezija i održivi razvoj temeljni su razvojni ciljevi primijenjeni u zakonodavstvu i razvojnim politikama EU, svih njenih država članica te država kandidatkinja. Ovi su ciljevi jasno istaknuti u «Strateškim smjernicama zajednice 2007.-2013.» (European Commission, 2005a). Pojedini razvojni ciljevi poseban su predmet važnih političkih dokumenata. Tako je «Lisabonska strategija» iz 2000. godine, koja je pet godina kasnije obnovljena (European Commission, 2005b), usredotočena na društveno-ekonomske aspekte razvoja, a «Geteborška strategija» ističe *održivi razvoj* (European Commission, 2001a)¹. Time su razvojni ciljevi poput ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije postali jasno prepoznatljivi u današnjoj razvojnoj politici EU. Postavljanjem održivog razvoja *u užem smislu* kao cilja ističe se važnost prirode i okoliša u razvojnom procesu. U širem smislu, pod tim se pojmom podrazumijeva istovrijedno uvažavanje triju aspekata razvoja: gospodarstva, društva i okoliša. Konkurentnost se kao cilj vrlo često razmatra u vrlo uskom gospodarsko-razvojnom kontekstu. Kao što je vidljivo iz «Kokovog izvješća» (European Commission, 2004), najčešće se u razmatranjima suprotstavljaju gospodarske snage velesila poput Sjedinjenih Američkih Država, EU i Japana, no konkurentnost se javlja i među pojedinim članicama EU, regijama, gradovima, poduzećima, mrežama ili klasterima, skupinama i pojedincima. Kada god postoji natjecateljsko okruženje, cilj će biti veća konkurentnost jednoga naspram drugoga. Takvo okruženje pokazalo se vrlo poticajnim u vidu povećanja kvalitete

¹ Više o politici regionalnog razvoja EU i spomenutim razvojnim dokumentima vidjeti na <http://europa.eu/scadplus/leg/en/s24001.htm>.

proizvoda i usluga te financijske snage najjačih. Ono istovremeno potiče polarizaciju, koncentraciju kapitala i moći te stvaranje mnoštva manjih, slabijih, marginaliziranih, perifernih, izoliranih država, regija, gradova, skupina i pojedinaca. U tom kontekstu su, iako djeluju oprečno, upravo ciljevi konkurentnosti i kohezije komplementarni, dok cilj održivog razvoja daje dodatnu sveobuhvatnu kvalitetu parcijalnim razvojnim ciljevima.

Značajnije promjene poimanja razvoja počele su se događati tijekom osamdesetih i devedesetih godina 20. stoljeća, i to na globalnoj razini. U ekonomskoj je teoriji ljudski aspekt djelomično razmatran i ranije u okviru teorije rasta – ali isključivo u smislu faktora proizvodnje. Tek s novijim teorijama ekonomskog rasta, koje ljudski kapital i interakciju između različitih aktera u gospodarstvu razmatraju u širem smislu, ljudski, odnosno društveni aspekt sve više dobiva na značaju (Armstrong i Taylor, 2000). Može se posebno istaknuti Romerov proširen model Solowljeve funkcije proizvodnje iz 1986. i 1990. koji proizvodnju određuje kapitalom, radnom snagom i tehnološkim znanjem radnika. Pored toga, Dawkins (2003) ističe kako se Romer oslanja na koncept «učenja kroz rad» (*learning-by-doing*) kojeg je početkom šezdesetih godina 20. stoljeća predstavio Kenneth Arrow kako bi utjelovio tehnološke promjene kao endogeni parametar u model opće ravnoteže.

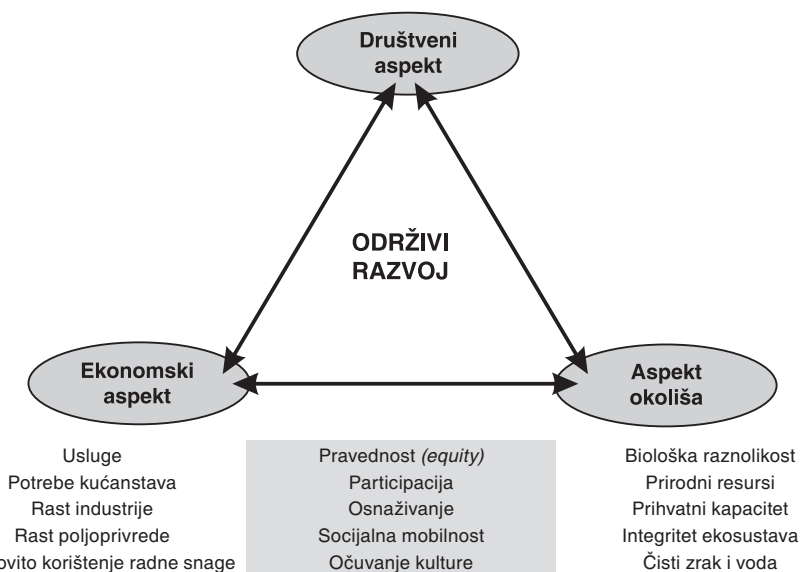
Zahvaljujući globalnim aktivnostima međunarodnih razvojnih organizacija, pitanja zaštite okoliša počinju se ozbiljnije razmatrati i u okviru ekonomske teorije. Kada se danas odlučuje o razvoju, zadovoljavanje budućih potreba ovisi o tome u kolikoj su mjeri uravnoteženi društveni, ekonomski i okolišni ciljevi. Jedna od čestih kritika definicija održivog razvoja odnosi se upravo na to kako je danas zapravo vrlo teško predvidjeti buduće potrebe. Stoga u današnjem odlučivanju treba uočiti razlike među vremenskim horizontima pojedinih ciljeva i odluka. Također, s uključivanjem novih aspekata u teoriju rasta i razvoja, javlja se potreba za kvalitativnim pristupom analizi. Tako je kombiniranjem kvantitativnih rezultata i kvalitativnih nalaza moguće stvoriti kvalitetniju osnovu za odlučivanje o budućem razvoju. Uz UN, Svjetska banka, OECD i druge međunarodne organizacije također svojim programima pomoći i istraživanja promiču koncept održivog razvoja. Važno je za razmatranje problematike razvojnog upravljanja i koordinacije da održivi razvoj obuhvaća ekonomsku, okolišnu i društvenu održivost, odnosno da se postiže racionalnim upravljanjem fizičkog, prirodnog i ljudskog kapitala (Soubbotina, 2004). No, na prijelazu u 21. stoljeće javlja se problem provedbe tog koncepta u kontekstu javnih politika².

Razvoj se više ne razmatra samo s društveno-ekonomskog aspekta, već i s aspekta okoliša. Spomenuta tri aspekta predstavljaju trokut suvremenog poimanja razvoja, tj. *održivog razvoja* (slika 4.1.). Ovakav pristup razvoju zovemo integralnim ili holističkim. On u potpunosti mijenja potrebe i načine razvojnog djelovanja. Nerazmotrene *ad hoc* ili diskrecijske odluke i mjere razvojnih politika, poput jednokratnih pomoći

² Više o tome vidjeti u Poglavlju 1 ove knjige.

nerazvijenima, sada gube smisao. Poticanje ekonomskog razvoja bez uzimanja u obzir ostalih razvojnih aspekata može potaknuti daljnje neravnoteže, čak i zaustaviti razvojne aktivnosti te uzrokovati daljnje troškove. Osim toga, zanemarivanje šireg razvojnog konteksta vrlo često rezultira uzaludnim trošenjem oskudnih financijskih sredstava. Opći cilj održivog razvoja jest poboljšanje životnog standarda i kvalitete ljudskog života, sada i za buduće generacije. Upravljanje održivim razvojem uključuje stoga uvažavanje ekonomskog i društvenog aspekta te aspekta okoliša. Ekonomija u kontekstu održivog razvoja predstavlja sustav odlučivanja o alokaciji oskudnih resursa koji se koriste za zadovoljavanje ljudskih potreba i želja. Društvo predstavlja sve ljude, građane, koji moraju imati pristup osnovnim robama i uslugama kako bi mogli voditi zdrav, ispunjen i produktivan život. Osiguravanje ravnopravnog pristupa osnovnim uslugama suštinska je uloga svih država svijeta. *Okoliš* je razvojna dimenzija o kojoj trebaju brinuti sve države svijeta osiguravajući stanovništvu zdrav zrak, pitku vodu i primjerenu opskrbu obnovljivom energijom. Zbog globalne međuovisnosti, problemi vezani uz okoliš zahtijevaju veću koordinaciju među državama.

Slika 4.1. **Koncept održivog razvoja**



Izvor: <http://www.worldbank.org/depweb/english/sd.html>.

Dräger et al. (2003: 7) prilagodili su koncept održivog razvoja hrvatskom kontekstu te predstavili «trokut uvjetovanosti» kao osnovu za integrativno strateško planiranje za lokalnu razinu u Hrvatskoj. Naglašavaju kako se ekonomija, društvo i okoliš moraju razmatrati kao jednaki segmenti «jednog razvoja», i to tako da ih integriramo u jednu razvojnu viziju i uz to vezane ciljeve. Ističu, nadalje, kako različiti segmenti razvoja ovise o različitim vremenskim horizontima, pri čemu treba «kombinirati kratkoročnu

svrhu ekonomskog razvoja koja predstavlja najhitnije pitanje tranzicijskih zemalja sa srednjoročnom svrhom društvene ravnoteže razvoja i dugoročnom svrhom zaštite prirodnih resursa».

4.4. Upravljački sustav, funkcije i odgovornosti

Elementarno je za razumijevanje sustava upravljanja poznavanje hijerarhije upravnog i političkog sustava jedne države. Stoga su rasprave o supsidijarnosti i decentralizaciji te uz to vezani učinci političkih odluka na razvojni kontekst države, njenih regija i lokalnih jedinica neophodni i značajni. Ako prihvatimo da slobodnije i demokratičnije države imaju veće razvojne mogućnosti te da se u raspravama o tržištu i državi više ne govori o većoj važnosti jednog ili drugog, tada očito treba raditi na kvalitetnijoj interakciji javnog, privatnog i civilnog sektora. Budući su motivi privatnog i civilnog sektora često jasniji od motiva javnog sektora, važno je što jasnije definirati i odrediti odgovornosti i funkcije svih razina vlasti. U tom smislu su u nastavku predstavljene osnovne spoznaje i problemi važni za razumijevanje upravljačkog sustava jedne moderne države.

4.4.1. Supsidijarnost i decentralizacija

Supsidijarnost se temelji na zamisli kako bi se stvari trebale rješavati na najnižoj mogućoj razini vlasti te kako je vlast na toj razini sposobna to činiti. Koncept supsidijarnosti je primjenjiv u svim područjima državne vlasti, političkih znanosti i u upravljanju velikim organizacijama. Danas taj koncept predstavlja jedno od fundamentalnih načela zakonodavstva EU gdje se ističe kao «načelo supsidijarnosti». Prema tom načelu, EU smije djelovati samo onda kada je članica sporazumna da njeno djelovanje ne bi bilo dostatno. Formalno se načelo supsidijarnosti primjenjuje u onim područjima gdje EU nema isključivu nadležnost, a načelom se razgraničavaju ona područja u kojima EU treba i ona u kojima ne treba djelovati. U praksi se koncept koristi u raspravama o nadležnostima, odnosno koje nadležnosti treba dati Zajednici, a koje trebaju ostati u nadležnosti članica. Spomenuta nas činjenica kako vlast na određenoj razini treba biti sposobna za donošenje razvojnih odluka upućuje na potrebu za primjerenim institucionalnim kapacitetima za provođenje razvojnih politika. U tom smislu, načelo supsidijarnosti ukazuje na značajan problem upravljanja i potrebu cjelovite reforme hrvatske javne uprave.

Decentralizacija je koncept koji se veže uz teoriju fiskalnog federalizma. Ona prema Ebelu (1999) obuhvaća političke, upravne i fiskalne odnose između razina vlasti. Postoje tri osnovna oblika decentralizacije, iako se u praksi elementi ovih oblika javljaju u svim državnim sustavima. *Devolucija* je najpotpuniji oblik decentralizacije – neovisno o uspostavljenim strukturama vlasti na razini ispod nacionalne, nižim razinama je

dodijeljena odgovornost za pružanje javnih usluga uz pravo ubiranja naknada i poreza za financiranje tih usluga. *Dekoncentracija* se odnosi na decentralizaciju tijela državne uprave središnje države (primjerice ministarstava). Dekoncentracija s nadležnostima podrazumijeva stvaranje regionalnih ogranaka središnjih ureda s određenom mogućnošću samostalnog donošenja odluka. Dekoncentracija bez nadležnosti, pak, podrazumijeva osnivanje regionalnih ureda bez kapaciteta, neovisnih o središnjici, iako se odstupanja od prakse ipak moraju odobriti iz središta. Konačno, *delegacija* je oblik decentralizacije koja se nalazi između devolucije i dekoncentracije. Vlastima ispod nacionalne razine (isključujući ogranke središnje razine države) dodijeljene su odgovornosti za pružanje određenih usluga, ali nisu predmetom nadzora središnje vlasti (iako može pružati određen oblik financiranja tih usluga).

Kritičari decentralizacije ističu kako taj proces može uzrokovati i suprotne učinke, odnosno doprinijeti većoj koncentraciji političke moći. To se događa kada se nepromišljeno i bez uvažavanja postojećih fiskalnih, ljudskih i organizacijskih kapaciteta nižih razina vlasti pokreću reforme.

4.4.2. Funkcije različitih razina vlasti

Određivanje funkcija različitih razina vlasti, odnosno njihovih odgovornosti za pružanje javnih usluga ključna je komponenta procesa decentralizacije i sastavni je dio teorije fiskalnog federalizma. Kako Stiglitz (2000) ističe, odnos između razina vlasti kompleksan je te se jednostavnim promatranjem rashoda ne može lako objasniti. Pri određivanju odgovornosti postoje dva temeljna pitanja: tko donosi odluke o provedbi nekog javnog programa i tko financira provedbu programa? Postoje programi koje financira središnja razina vlasti te za njihovu provedbu daje diskrecijsko pravo odlučivanja nižim razinama vlasti. U drugim slučajevima, središnja razina vlasti određuje sve uvjete provedbe programa, a niže razine vlasti ih sukladno tome provode. Konačno, postoje programi pod ingerencijom nižih razina vlasti koje ih samostalno financiraju i provode uz autonomiju u odlučivanju. Okvirni uvjeti provedbe takvih programa regulirani su na nacionalnoj razini s koje se vrši i nadzor u smislu poštivanja zakona i propisa.

Današnji su zakoni o lokalnoj samoupravi u Europi pripremljeni prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi Vijeća Europe iz 1985. godine. Zanimljivo je kako su već u povelji koja je nastala sredinom osamdesetih godina 20. stoljeća sadržani koncepti supsidijarnosti i participacije građana u odlučivanju kao odraz demokracije društva. Ključno obilježje tih zakona je određivanje odgovornosti (odnosno funkcija, nadležnosti i dr.) za rashode među razinama vlasti. Uz pitanje koja bi razina vlasti trebala biti odgovorna za koju funkciju, treba istaknuti kako postoje funkcije koje samostalno ne provodi ni jedna određena razina vlasti, već zajedno. Iz analize funkcija različitih razina vlasti u Hrvatskoj (Sumpor, 2004) proizlaze tri vrste funkcija za koje:

- a) *samostalno odgovara jedinica lokalne samouprave* (primjerice predškolski odgoj, komunalne djelatnosti i dr.) – pružanje usluga ovisi o vlastitim fiskalnim i ljudskim resursima lokalne vlasti;
- b) *zajedno odgovaraju jedinice lokalne i područne samouprave* (primjerice rekreacija i kultura) - pružanje usluga ovisi o kapacitetima lokalnih i područnih vlasti te o njihovoj suradnji i komunikaciji;
- c) *istovremeno odgovaraju sve razine vlasti* (primjerice javne usluge, osnovno obrazovanje) - pružanje usluga ovisi o odnosima među razinama vlasti (odozdo i odozgo).

Navedene vrste funkcija ukazuju na specifične potrebe i probleme jedinica lokalne samouprave u pružanju javnih usluga, a proizlaze iz funkcionalnih odgovornosti. Veći problemi se javljaju kada lokalne vlasti ovise o višim razinama vlasti. Uzimajući u obzir problem fragmentacije lokalnih jedinica, kao i problem nedovoljno jasno definiranih zakona i propisa, postaje jasno kako može doći do značajnih problema vezanih uz učinkovitost i djelotvornost pružanja usluga. Vrlo centralizirane države ne mogu ciljano zadovoljiti sve potrebe kroz uobičajene odluke koje se isključivo donose odozgo. U decentraliziranim sustavima, regionalne i lokalne vlasti dobivaju veće odgovornosti, funkcije su jasnije određene, a financijska sredstva dostupnija.

Kada se govori o pristupima razvoju unutar ideje upravljanja razvojnim politikama, treba istaknuti kako se temeljno pitanje odnosi na razinu vlasti (lokalnu, regionalnu ili nacionalnu) na kojoj treba biti koncentrirano odlučivanje o razvojnim aktivnostima. Razumijevanje pristupa razvoju, koncepcija i problema ključno je za razmatranje uspješne razvojne politike i učinkovito upravljanje regionalnim razvojem. Starc i Sumpor (2003) smatraju kako se suvremena razvojna (ne samo regionalna) politika temelji na kombiniranom pristupu razvoju «odozdo i odozgo» (*bottom-up, top-down mix*). Nadalje, važno je i gledište koje ističu Hooghe i Marks (2003) kako disperzija upravljanja na više jurisdikcija, umjesto njegove koncentracije u jednoj točki, potiče fleksibilnost. Centralizirana vlast, naime, ne može udovoljiti zahtjevima koji proizlaze iz raznolikosti pa autori naglašavaju kako višerazinsko upravljanje omogućava donositeljima odluka da prilagode razmjere razina upravljanja te odgovore na zahtjeve heterogenosti.

4.4.3. Razvojno upravljanje i višerazinsko upravljanje

Termin *governance* kao popularan političko-ekonomski pojam ne stvara samo brojne poteškoće u razumijevanju znanstvenicima anglosaksonskog govornog područja, već i svima koji ga nastoje prevesti. U Hrvatskoj, kao i u mnogim drugim govornim područjima (primjerice njemačkom), termin se često koristi u izvornom obliku upravo zbog niza poteškoća u formuliranju značenja kojeg taj pojam donosi. Tako se u ekonomskoj literaturi prevodi kao «upravljanje» u korporativnom smislu ili se pak veže

uz «javni menadžment», dok se u pravnoj terminologiji javlja kao «vlast ili vladanje». No, značenje je pojma *governance* šire te ukazuje na razvojnu dimenziju upravljanja koja uključuje i državnu vlast (*government*) i njene institucionalne strukture zadužene za upravljanje državom (*public management*). To je prepoznatljivo i u definiciji prema kojoj je *governance* «način na koji se provodi moć ili donose odluke u upravljanju ekonomskim i socijalnim razvojnim resursima. 'Dobro upravljanje' (*good governance*) je sinonim za dobar razvojni menadžment...» (Ahrens, 2002: 122)³. Pitanja vezana uz razvojno upravljanje razmatraju se u okviru razvojne ekonomike, nove institucionalne ekonomike, političkog razvoja, ekonomike javne uprave te mnogih drugih grana društvenih znanosti. Istaknuti autori koji se bave višerazinskim upravljanjem u razvojnom kontekstu jesu Marks i Hooghe, Jessop, Rosenau, Peters i Pierre (Bache i Flinders, 2004).

Koncept razvojnog upravljanja, odnosno *governance* izrastao je iz potrebe pronalaženja sveobuhvatnog koncepta koji bi omogućio razmatranje različitih značenja do sada nepokrivenih tradicionalnim pojmom «vlast ili vladanje». S obzirom na opće vršenje moći, koncept upravljanja u kontekstu poduzeća, kao i državnih vlasti, obuhvaća aktivnosti izvršnih tijela, zakonodavnih tijela (primjerice skupština, parlament) te tijela sudbene vlasti. Odgovara i post-modernističkom obliku ekonomske i političke organizacije. Ovaj koncept se u okviru društvenih znanosti koristi najčešće u kontekstu smanjenja uloge države, korporativnog upravljanja, novog javnog menadžmenta, dobrog upravljanja, socio-kibernetičkih sustava i samo-organiziranih mreža⁴. Razvojno upravljanje prema Hudsonu (2001) može poprimiti različita značenja, a današnje razumijevanje upravljanja nije sinonim za vladanje (vlast). Upravo tu razliku između vladanja i upravljanja ističe Rosenau (1992). I vladanje i upravljanje odnose se na svrhovito ponašanje, odnosno aktivnosti usmjerene ka cilju. Međutim, vladanje upućuje na aktivnosti koje se oslanjaju na formalnu nadležnost, dok se upravljanje odnosi na aktivnosti koje se oslanjaju na zajedničke ciljeve koji pretežito proizlaze iz zakonskih i formalno propisanih odgovornosti. U ovoj definiciji Kooiman (1993) prepoznaje poimanje upravljanja kao oblika ili strukture koja nastaje u nekom socio-političkom sustavu kao zajednički rezultat koji proizlazi iz interakcije intervencijskih napora svih uključenih dionika. Osim toga, smatra da taj oblik ne može biti reduciran na jednog dionika ili neku posebnu skupinu dionika.

Koncept *višerazinskog upravljanja* (*multi-level governance*) javlja se uslijed procesa integracije i širenja EU tijekom devedesetih godina 20. stoljeća. Carmichael (2002) ističe kako formulacijom zajedničkih politika na iznad-nacionalnoj razini, razini EU, dolazi do sve kompleksnijih međuodnosa i zahtjeva u provođenju razvojnih politika između različitih razina vlasti. *Vlast* je sve raspršenija u okviru različitih razina države, time je horizontalno diferencirana, dok usluge pruža više institucija. Tako je vladanje

³ Pojam «dobro upravljanje» ima karakter *terminusa technicus* i ne uključuje kvalifikator dobrote.

⁴ Više o razvojnom upravljanju u Europi vidjeti na http://ec.europa.eu/comm/governance/index_en.htm.

postupno zamijenjeno upravljanjem. Vlast se i geografski razlikuje, odnosno ona je vertikalno diferencirana i provodi se na više razina.

Tablica 4.1. **Obilježja (starog) vladanja i (novog) upravljanja**

VLAST, VLADANJE (staro poimanje)	UPRAVLJANJE (novo poimanje)
Država	Država i civilno društvo
Javni sektor	Javni, privatni i nevladin sektor
Institucije	Procesi
Organizacijske strukture	Politike, proizvodi (usluge), rezultati
Izravno pružanje usluga	Omogućavanje (usmjeravanje)
Naređivanje, nadzor, usmjeravanje	Vođenje, facilitiranje, kolaboracija, trgovanje
Hijerarhija i nadležnost	Mreže i partnerstva

Izvor: Carmichael (2002).

Pojam višerazinskog upravljanja naglašava kompleksnost stvaranja politika, provedbe i odnosa odgovornosti između raznih državnih i društvenih dionika, kao što su EU, središnja država, devolvirane uprave, lokalne vlasti i kvazi-državne institucije. Novi pristup upravljanju obuhvaća vrlo širok raspon različitih dionika i procesa koji nadilaze državu te u kojima odnosi između državnih i nedržavnih dionika postaju sve manje hijerarhijski, a sve više interaktivni. Osnovni posao države je prije svega regulacija javnih aktivnosti, a sve manje redistribucija sredstava. Važno je razumjeti kako višerazinsko upravljanje ne proizlazi iz nekog velikog plana, već kako je došlo do promjene u načinu i prirodi djelovanja javnog sektora. Osim toga, Carmichael objašnjava, «vlast» se odnosi na formalne institucije države, dok «upravljanje» obilježava promjenu u značenju vlasti, usredotočujući se na širi proces koji utječe na javne politike (vidi tablicu 4.1.). Upravljanje se odnosi na razvoj i provedbu javnih politika kroz širi raspon privatnih i javnih institucija koje se tradicionalno vežu uz izabranu vlast. Vlast sve više obilježava različitost, međuovisnost moći i umreženost politika (*policy networks*). Osim trenda smanjenja uloge nacionalne vlasti uslijed prenošenja funkcija prema gore (npr. EU) i prema dolje (npr. decentralizacija), javlja se i trend prenošenja funkcija prema van (*outsourcing*), primjerice prema institucijama koje pružaju javne usluge ili se potpuno izdvajaju iz javnog sektora kroz privatizaciju. Tu vrijedi spomenuti i Jessopa (2004) koji je svoju kritiku usmjerio na tržišne, državne i razvojno upravljačke promašaje te ističe potrebu za sofisticiranim oblicima reflektivnog meta-upravljanja razvojem države.

Pitanje koordinacije elementarno je u bilo kojem sustavu upravljanja. Posebno važno je prepoznavanje formalnih i neformalnih elemenata upravljanja, kao i potrebe za zajedničkim djelovanjem svih uključenih dionika te upravljanja u smislu strukture nekog sustava. Europska komisija je predstavila koncept upravljanja u dokumentu «Upravljanje u Europi» (European Commission, 2001b). U tom dokumentu je naglašena veza između načela supsidijarnosti, decentralizacije, odnosa među različitim razinama vlasti i višerazinskog upravljanja.

Stubbs (2005) u svom radu o višerazinskom razvojnog upravljanju u Jugoistočnoj Europi ističe kako literatura o toj temi, kojom dominiraju autori iz Zapadne Europe i SAD-a, pati od metodoloških i epistemoloških ograničenja. Kada se razmotre politička iskustava u Jugoistočnoj Europi, postaje jasno kako je potrebna ozbiljna revizija i usavršavanje tog koncepta. Stubbs tvrdi kako treba dopuniti osnovni koncept višerazinskog razvojnog upravljanja razmatranjem problematike transfera politika i kompleksne politike razmjera intervencija u vremenu, mjestu i prostoru. Smatra kako se jedino na taj način može obuhvatiti kompleksnost načina razvojnog upravljanja u Jugoistočnoj Europi.

4.5. Upravljanje održivim razvojem i kompleksnost koordinacije

Dobro razumijevanje sadržaja i kompleksnosti koncepta održivog razvoja je od elementarnog značaja za upravljanje, odnosno pripremu i planiranje razvojne politike, provedbu, praćenje te konačno vrednovanje djelotvornosti i učinkovitosti. Kada je relativno jasno što treba činiti, moguće je i odrediti odgovornosti u sustavu upravljanja održivim razvojem. Tek razvidnošću tih odnosa i međuovisnosti problemi postaju prepoznatljivi, što omogućuje i njihovo sustavno rješavanje. Na toj se osnovi može izgraditi sustav u kojem nositelji razvojnih aktivnosti bolje koordiniraju svoje djelovanje. U tom kontekstu koordinacija predstavlja sistemsku funkciju upravljanja razvojem. Koordinacija kao posebna metoda upravljanja javlja se i u okviru sustava upravljanja politikama EU.

4.5.1. Dimenzije razvojne politike

Razvojna politika nekog nacionalnog gospodarstva ima više dimenzija: unutarnju i vanjsku (tj. vertikalna povezanost), sektorsku i prostornu (tj. horizontalna povezanost) te institucionalnu dimenziju (horizontalno-vertikalna veza). Iako se unutarnja razvojna politika po vertikali dalje dijeli na nacionalnu, regionalnu i lokalnu politiku, sve tri razine imaju također i vanjsku - međunarodnu - dimenziju zbog prirode otvorenog tržišnog gospodarstva. Države su potpisnice mnoštva raznih međunarodnih ugovora i sporazuma čije odredbe, u pravilu, imaju izravan utjecaj na nacionalne razvojne politike. Na osnovi sporazuma se omogućuje kretanje ljudi i kapitala, regulira međunarodna razmjena ili se uređuju pitanja vezana uz okoliš na međunarodnoj razini. I na regionalnoj i na lokalnoj razini međunarodna suradnja je uobičajena kroz, primjerice, sporazume o gospodarskoj i kulturnoj suradnji regija ili gradova. No, takvi su sporazumi po svojoj prirodi manje obavezujući i ovise prvenstveno o dobroj volji uključenih institucija – odnosno ne utječu izravno na razvojnu politiku. Formalniji oblik međunarodne suradnje regionalnih i lokalnih jedinica s međunarodnim razvojnim institucijama ostvaruje se kroz razne programe finansijskih potpora. U okviru regionalne politike EU moguća

je uspostava izravne suradnje i financiranje razvojnih projekata na regionalnoj razini unutar nacionalnih država⁵. Međutim, jedan od preduvjeta takve izravne suradnje je postojanje razvojnih programa i planova na regionalnoj i lokalnoj razini, kao i postojanje odgovarajućeg institucionalnog okvira za njihovu provedbu.

Regionalna politika se u pravilu sagledava kroz socio-ekonomsku prizmu te koncipira u kontekstu proširene ekonomske politike kojom se pokušavaju ublažiti razvojne neravnoteže nastale u administrativno-teritorijalnom prostoru. Prema novijim pristupima razvojnom promišljanju, regionalna politika zapravo nacionalnu razvojnu politiku, koja se provodi kroz sektorske politike, smješta u prostor te definira prostornim politikama. Ona predstavlja fundamentalnu vezu između sektora i prostora. No, u planiranju razvoja javlja se mnoštvo problema, i to najčešće zbog sektorskog pristupa razvoju, netolerancije među profesijama i zanemarivanja postojećih međuovisnosti različitih politika. Svaka nacionalna, regionalna i lokalna razvojna politika, kao i svaka pojedina sektorska i prostorna politika, treba biti osmišljena na primjeren način. Jedino uspješnom provedbom može se postići temeljna svrha. Institucionalna dimenzija predstavlja osnovu planiranja i provedbe razvojnih politika, pri čemu i politika javne uprave treba biti odgovarajuće koncipirana kako bi se omogućila temeljna funkcija javne uprave - učinkovito i djelotvorno upravljanje razvojem (Sumpor, 2005).

4.5.2. Upravljanje održivim razvojem

Upravljanje održivim razvojem središnja je tema posebnog OECD-ova izvješća iz 2007. godine u kojem niz autora razmatra problematiku institucionalizacije održivog razvoja u javnim politikama (Swanson i Pinter, 2007; Niestroy, 2007). Upravljanje održivim razvojem obilježeno je interdisciplinarnošću, prostorom ili teritorijem te različitim sektorima. Održivi razvoj ukazuje na neraskidivu vezu između prirodnih i društvenih znanosti koja se posebno očituje u temama kao što su rast i razvoj. *Teritorijalni ili prostorni pristup razvoju* zasniva se na prihvaćanju činjenice kako prostor ima i svoju razvojnu dimenziju. Kada se nastoji pronaći odgovor na pitanje «gdje» se događa razvoj, tada se može govoriti o: prostoru, teritoriju, mjestu ili lokaciji. *Sektorski pristup razvoju* oslanja se na osnovne razvojne dimenzije ili aspekte – na ekonomiju, društvo i okoliš⁶. Kao sektor se može shvaćati i pripadnost razvojnih aktera ili sudionika

⁵ Ukupni financijski okvir, koji uključuje i programe za niže razine vlasti, dogovara se između Europske komisije i predstavnika nacionalne razine vlasti.

⁶ Simbolički se koncept održivog razvoja često interpretira kroz tri stupa (*three pillars of sustainable development*) paralelno postavljena jedan pored drugog. Time je prikazan osnovni problem upravljanja razvojem, tj. sektorski pristup koji eventualno omogućuje multidisciplinarnu suradnju među strukama, ali ne i integralan pristup horizontalnog povezivanja razvojnih aktivnosti. Prikazom održivog razvoja na osnovi jednakostraničnog trokuta, gdje svaki krak ima jednaku važnost u razvojnom kontekstu, vizualizira se integralnost i omogućava interdisciplinarnost. Prema tome, ekonomija ne može biti važnija od okoliša, a okoliš ne može biti važniji od društva. Svaki segment je jednako važan u razvojnom kontekstu.

određenom javnom, privatnom i civilnom sektoru⁷. Upravljanje razvojem može imati vertikalno obilježje uz koje se vežu razine upravljanja u smislu vlasti, jurisdikcije ili teritorija (primjerice vertikalna koordinacija). Uz horizontalno obilježje upravljanja vežu se sektori kojima se upravlja (integralno upravljanje, horizontalna koordinacija aktera, institucija ili razvojnih područja). Horizontalna i vertikalna dimenzija razvojnog upravljanja najčešće se isprepliću, što je posebno istaknuto u konceptu višerazinskog upravljanja.

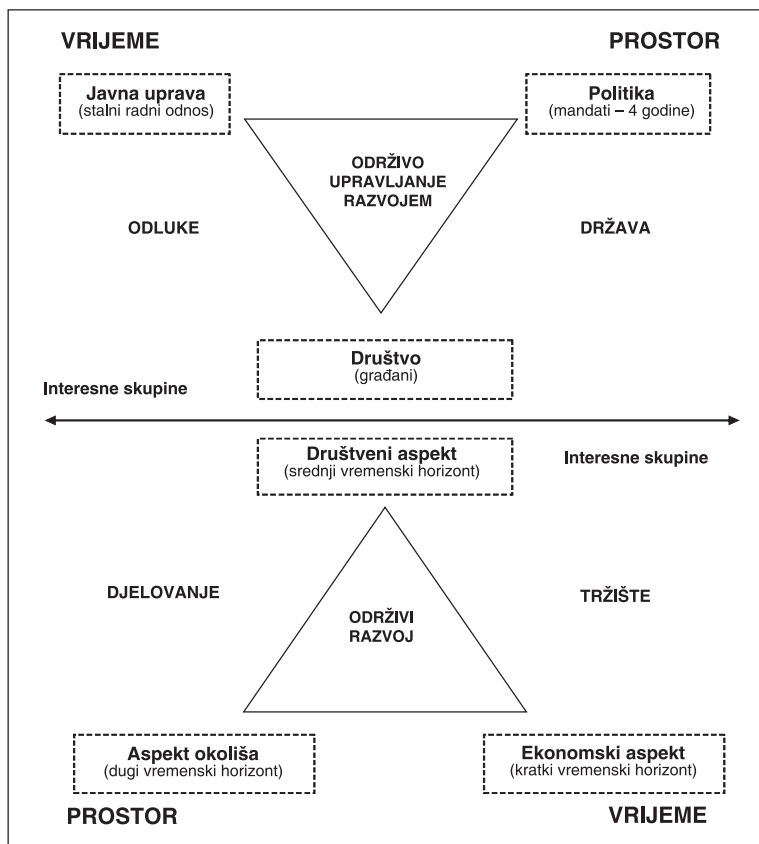
U izvješću OECD-a (2007) istaknuto je kako učinkovita provedba ciljeva održivog razvoja predstavlja izazov s kojim se sve vlade bore. Tako je i na Svjetskom samitu o održivom razvoju 2002.⁸ godine jasno prepoznata nužnost dobrog upravljanja za održivi razvoj. Kako bi se ojačale institucionalne strukture za održivi razvoj na nacionalnoj razini, države bi, što je prije moguće, trebale izraditi nacionalne strategije za održivi razvoj. Mnoge države pokrenule su proces izrade nacionalnih strategija održivog razvitka, uglavnom s naglaskom na pitanja okoliša. Konačno, i EU i Hrvatska usvojile su obvezu izrade strateških procjena utjecaja na okoliš (*Strategic enviromental assesement* - SEA) za sve razvojne programske dokumente. Time se nastoji osigurati održivost razvojnih politika u širem smislu.

Sinteza koncepta razvojnog upravljanja i održivog razvoja prikazana je u nastavku (slika 4.2.). U formuliranju nacionalne razvojne politike sukladno suvremenoj razvojnoj, sociološkoj, političko-ekonomskoj i institucionalnoj teoriji i praksi, vrijedi razmotriti odnos strukture upravljanja i razvojnih aspekata te različitih međuodnosa ili višedimenzionalnih razvojnih «relacija». Tu «relacijsku dimenziju» naglašava Camagni (2003) pri razmatranju važnosti socijalnog kapitala te je smatra ključnim razvojnim čimbenikom. Sumpor (2005), pak, upućuje kako se u konceptualnom prikazu razvojnog okvira nalazi niz višedimenzionalnih relacija. Osnovne dvodimenzionalne relacije istaknute u prikazu su država-tržište (politička i institucionalna ekonomika), odluke-djelovanje (upravljanje) te prostor-vrijeme (razine razvojnog djelovanja u prostoru, vremenski horizonti). Unutar tih dimenzija nalaze se dva društvenom dimenzijom povezana trokuta, jedan uključuje trodimenzionalne relacije upravljanja održivim razvojem (politika - javna uprava - društvo), dok drugi trokut utjelovljuje koncept održivog razvoja (gospodarstvo-društvo-okoliš). Ako se dva trokuta konceptualno povežu preko središnje dimenzije unutar razvojno-upravljačkog okvira, moguće je zaključiti kako društvo (čovjek) zauzima središnje mjesto održivog razvojnog promišljanja. Interesne skupine pojavljuju se u oba dijela ovog konceptualnog prikaza čime se ističu razlike u mogućim gledištima koje one zastupaju.

⁷ Javni sektor – npr. tijela državne uprave, lokalne i regionalne samouprave, javna poduzeća, ustanove; privatni sektor – npr. trgovačka društva, fizičke osobe; civilni sektor – npr. nevladine organizacije te organizacije ili udruge civilnog društva.

⁸ United Nations (2002).

Slika 4.2. Održivo upravljanje razvojem i održivi razvoj



Izvor: Sumpor (2005).

Kompleksnost razvojnog promišljanja proizlazi iz činjenice da pored spomenutih dvodimenzionalnih i trodimenzionalnih relacija postoje i relacije među istaknutim relacijama. Postavlja se pitanje je li uopće moguće koncipirati jedinstveni razvojni okvir unutar kojeg su spomenuti «interni» sistemski aspekti usklađeni? K tome se mogu dodati i vanjski utjecaji koji ovdje nisu prikazani. Ako se u obzir uzme prostorna dimenzija, tada se ovaj konceptualni okvir može zamisliti kao hijerarhija nekoliko razvojnih okvira za svaku pojedinu razinu upravljanja. Ukoliko se prikazane relacije ne uzmu u obzir tijekom formuliranja razvojnih politika bilo koje razine, dolazi do pojave koordinacijskih poteškoća te zaustavljanja provedbe određenih politika i mjera zbog nejasno definiranih nadležnosti (npr. multipliciranja institucija različitih razina ili iste razine vlasti unutar iste domene bez jasnih ovlasti).

4.5.3. Koordinacija kao sistemska funkcija upravljanja razvojem

Koordinacija znači sukladnost, usklađivanje, premjeravanje, prilagođivanje, izjednačivanje, dovođenje u suglasnost (Klaić, 1983). Koordinacija je prema Šimunoviću (2002) sistemska funkcija upravljanja. Alexander (1995) ističe kako značenje pojma koordinacije može sezati od osnovne razmjene informacija preko stvaranja strateških saveza pa sve do «kolaboracije», odnosno formaliziranog oblika suradnje na konkretnim programima i projektima. Malone i Crowston (1994) definiraju koordinaciju kao upravljanje ovisnostima među aktivnostima. S tog se gledišta mogu opisati različiti oblici ovisnosti i alternativni koordinacijski procesi koji tim ovisnostima mogu upravljati. Autori ističu, da bi se dobro razumio neki proces, često je potrebno osim samih aktivnosti koje taj proces uključuje razumjeti i njihove međuovisnosti. Proces koji upravlja tim odnosima zovu se koordinacijski procesi. Koordinacija je proces kojim se usklađuju međuovisne aktivnosti različitih dionika – prostorno, sadržajno i u vremenu – tako da se prepoznaju i ublaže mogući konflikti te iskoriste mogući sinergijski učinci.

Alexander (1995) smatra kako između dviju točaka odlučivanja sudionici nisu potpuno neovisni jer su organizacije uključene u zajedničke aktivnosti često vezane zajedničkim vrijednostima, uzajamnim interesima, recipročnim obvezama kroz vrijeme ili koordinacijskim strukturama. Postoje primjeri neuspješne koordinacije u slučajevima kada se pokreće novi, kontroverzni program ili usluga u okruženju koje je konfliktno ili turbulentno. Potrebno je prepoznati što programi ili projekti koji su predmetom istraživanja imaju zajedničko. Radi se o kompleksnim i ambicioznim aktivnostima u vrlo razvijenim i međusobno povezanim društvima te zbog njihove kompleksnosti i obujma treba uključiti više od jedne organizacije. Stoga treba usklađivati djelovanje mnogih tijela i organizacija. Takvi poduhvati podrazumijevaju zajedničko djelovanje organizacija kako bi ostvarili uzajamno dogovorene ciljeve. Alexander naglašava kako se usklađeno djelovanje među organizacijama ne događa slučajno, već proizlazi iz među-organizacijske koordinacije.

Kao što je istaknuto u studiji o vertikalnoj koordinaciji (Fürst i Sumpor, 2008), korisnu diferencijaciju je napravio Scharpf (1993) koji razlikuje negativnu koordinaciju i pozitivnu koordinaciju. Kada sudionici informiraju jedni druge o svojim planovima i programima te kad uključeni dionici mogu intervenirati kako bi odvratili negativne vanjske učinke, govorimo o negativnoj koordinaciji. Za razliku od toga, pozitivna koordinacija označava suradnju u cilju proizvodnje zajedničkog dobra ili programa od uzajamnog interesa. Negativna koordinacija podrazumijeva male transakcijske troškove i značajne koristi za uključene. Ona je dominantan postupak u javnim upravama koje su obvezne provoditi koordinaciju. U krajnjoj suprotnosti s time stoji pozitivna koordinacija. Ovdje su sudionici suočeni s pozamašnim troškovima (vrijeme, ljudski resursi, sukobi), dok koristi mogu biti male jer se glavne prednosti sastoje od «zajedničkog dobra», tj. koristi koje nastaju za širu javnost. Uključeni dionici nemaju osobne koristi, odnosno koristi

nastaju tek u kasnijoj fazi naspram troškova koje treba odmah rješavati. Javne uprave očito daju prednost negativnoj nad pozitivnom koordinacijom.

Među-organizacijska koordinacija je prema Alexanderu (1995) gotovo sveprisutna u suvremenom društvu, no važno je i neovisno djelovanje organizacija u njihovom okruženju. Određena područja aktivnosti zahtijevaju uključivanje mnogih organizacija koje trebaju djelovati zajedno. Tako se s porastom razmjera poduhvata sve više ograničava potencijal neovisnog djelovanja bilo koje organizacije. Do razvoja «međuvisnih» sustava pružanja usluga dolazi kada problemi postanu previše kompleksni da bi ih rješavala jedna organizacija samostalno. Danas je uobičajeno da tijela nacionalne razine vlasti delegiraju zadatke mreži drugih institucija uključujući niže razine vlasti i privatni sektor. Sposobnost državne institucije da djeluje samostalno smanjena je zbog međupovezanosti razvojno-političkog okruženja. Međupovezanost podrazumijeva međuvisnost aktera i rezultata, s time da aktivnosti jednog aktera ili institucije istovremeno ograničavaju i utječu na aktivnosti drugih. U javnom sektoru gotovo ne postoji područje koje nije obilježeno međupovezanošću i kompleksnošću. Tako se bez uključivanja mnoštva institucija ne mogu sustavno razmatrati ni javne politike (npr. borba protiv siromaštva, industrijska politika) ni funkcionalna područja (npr. promet, stanovanje ili zaštita okoliša).

Koordinacija unutar javnih uprava općenito je izrazito težak zadatak koji se rijetko pojavljuje sam (Webb, 1991). Jedna od velikih ambicija reformatora uprave tijekom šezdesetih i sedamdesetih godina 20. stoljeća bila je poboljšanje kapaciteta koordinacije. Osnivani su odbori, radne skupine i slični aranžmani, preporučeni su i uvedeni integralni programi, no rezultati su bili oskudni ili su pak ukazivali na «prekomjernu koordinaciju». Odbori i radne skupine unutar sektora i razina apsorbirali su kapacitete uprave, a da pritom nisu značajnije doprinijeli učinkovitijoj javnoj upravi. Do većih promjena došlo je tek kada su uprave postale usmjerenije na upravljanje (dogovaranje ciljeva, vođenje projekata, rukovodstvo), kada je smanjen utjecaj hijerarhija na vertikalne interakcije proširujući nadležnosti srednje upravne razine, kada su ljudi obrazovani kako bi bolje shvatili potrebu za koordinacijom te kada su temeljito poboljšana sredstva nadzora za otkrivanje propusta u koordinaciji na temelju zajednički dogovorenih «programa regionalnog razvoja» ili drugih «integralnih programa» odozdo prema gore. Osim toga, potreba za koordinacijom raste zbog trenda «društva znanja» da probleme sagledava u široj perspektivi, perspektivi koja seže daleko preko granica afirmiranih institucija.

4.5.4. Koordinacija u kontekstu upravljanja razvojem u EU

EU nije samo dodatna razina vlasti na upravljačkoj vertikali. Ona svojim djelovanjem transformira politike i državne vlasti na europskoj i nacionalnoj razini. Stvara se sustav koji ima više razina, a nije hijerarhijski, u kojem je upravljanje promišljeno i apolitično

i to čini kroz kompleksnu mrežu javnih i privatnih mreža i kvazi-autonomnih izvršnih tijela koja se brinu za deregulaciju i regulaciju tržišta. Odluke u EU zajednički donose institucije EU i akteri na ostalim razinama, prema načelu partnerstva i kroz pregovore, dakle ne hijerarhijski. Načelo partnerstva se može sagledati kao ideal kojem se teži jer i u EU postoje razlike u odnosima moći i pregovaračkim pozicijama, što se posebno očitovalo u razlikama između starih i novih članica. Peters i Pierre (2001) ističu kako se višerazinsko upravljanje odnosi na pregovaranje i ne-hijerarhijsku razmjenu između institucija na transnacionalnoj, nacionalnoj i lokalnoj razini. Ne govori se samo o odnosima u pregovaranju između institucija različitih razina vlasti, već i o odnosima upravljačkih procesa na različitim razinama. Upravo iz tog razloga je došlo do potrebe pronalaženja alternativnih oblika regulacije koji omogućavaju novi način upravljanja različitim politikama u sve kompleksnijem institucionalnom okruženju.

U dokumentima EK navode se tri oblika alternativne regulacije, pri čemu nas ovdje pored samo-regulacije i ko-regulacije najviše zanima otvorena metoda koordinacije, tj. OMC (European Commission, 2001b; 2002). OMC se provodi u koracima – prvo Vijeće ministara prihvaća, često na vrlo širokoj osnovi, ciljeve politika. Članice zatim prenose smjernice u svoje nacionalne i regionalne politike. Treće, dogovaraju se posebna mjerila i pokazatelji za mjerenje najboljih praksi. Na kraju, rezultati se prate i vrednuju. OMC se značajno razlikuje ovisno o području politika u kojima se primjenjuje: mogu postojati kraća i duža razdoblja izvještavanja, smjernice se mogu uspostaviti na razini EU ili zemlje članice te provedbeni mehanizmi mogu biti blaži ili stroži. Otvorena metoda koordinacije primijenjena je u kontekstu europske politike zapošljavanja i Luksemburškom procesu, a službeno je definirana kao instrument u okviru Lisabonske strategije iz 2000. godine⁹. Predloženo je da se ova metoda koristi kao oblik alternativne regulacije u područjima kao što su socijalna isključenost, politika malog gospodarstva i e-Europa gdje se nadležnost za kreiranje politika nalazi na razini država članica. Proces primjene OMC-a uključuje sljedeće:

- *priprema smjernica za politike EU*, u kombinaciji s posebnim rasporedom za postizanje ciljeva koji se postavljaju u kratkom, srednjem i dugom roku;
- *uspostava kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja i mjerila* na osnovi najboljih u svijetu, prilagođenih potrebama različitih zemalja članica i sektora, služi kao sredstvo uspoređivanja najboljih praksi;
- *prevođenje europskih smjernica u nacionalne i regionalne politike* postavljanjem ciljeva i prihvaćanjem mjera uzimajući u obzir nacionalne i regionalne razlike;
- *periodično praćenje (monitoring), vrednovanje (evaluacija) i recenzije (peer review)* organizirano u obliku uzajamnog procesa učenja.

Među istaknutim znanstvenicima i stručnjacima koji se bave razmatranjem ove metode u kontekstu upravljanja razvojnim politikama u EU može se spomenuti Radaelli (2003)

⁹ Vidjeti također European Council (2000).

te posebno u kontekstu regionalne politike, prostorne politike i teritorijalne kohezije Faludi (2004) i Davoudi (2005). OMC se po svojoj prirodi više oslanja na odnose među razinama vlasti (*intergovernmental*) nego što to čine tradicionalni instrumenti vođenja politika u EU poput takozvane «metode zajednice» (*community method*). S obzirom da se radi o decentraliziranom pristupu kroz koji se u velikoj mjeri provode dogovorene politike od strane država članica, a nadzire ih Vijeće Europske unije, uključivanje Europskog parlamenta i Europskog suda pravde je doista neznatno. EK formalno ima ulogu praćenja, no u praksi postoji značajan prostor za njenu pomoć u određivanju sadržaja politika i uvjeravanju država članica koje se ustručavaju provoditi dogovorene politike. Iako je osmišljen kao instrument u područjima politika koje ostaju u nadležnosti nacionalnih vlasti (i gdje sama EU nema ili ima vrlo malo zakonodavnih ovlasti), OMC se ponekad promatra kao način na koji Komisija utječe na područje nacionalnih politika. Povijesno gledano, OMC se može promatrati kao reakciju na ekonomsku integraciju EU tijekom devedesetih godina 20. stoljeća. Taj proces može smanjiti mogućnosti država članica u području politike zapošljavanja. No, javlja se i određena iscrpljenost daljnjeg delegiranja odgovornosti europskim institucijama i stoga je oblikovan OMC kao alternativa postojećim načinima upravljanja u EU.

4.6. O razvojnem upravljanju i koordinaciji razvojnih aktivnosti - radovi

U nastavku poglavlja predstavljeni su odabrani radovi posvećeni istraživanju problema upravljanja i koordinacije razvojnih aktivnosti u hrvatskom, kao i u europskom kontekstu:

Stvaranje kolaborativnih prednosti i koordinacija regionalnih razvojnih aktivnosti (Sumpor, 2006) - Uslijed rastuće važnosti umrežavanja i participativnih pristupa u regionalnoj razvojnoj praksi, postoje naznake kako bi se u razvojnoj teoriji mogao učiniti pomak od koncepta konkurentnih prednosti (Porter, 1990) prema kolaborativnim prednostima (Huxham, 1995; Huxham i Vangen, 2005). Takav pomak upućuje na nužnost redefiniranja unutarnjih, kao i međuinstitucionalnih odnosa javnog i privatnog sektora, što ukazuje na pojavu novih oblika razvojnog upravljanja. Istraživanje «kolaboracije» kao oblika suradnje moglo bi doprinijeti boljem razumijevanju odnosa između europskih konceptata konkurentnosti i kohezije. Umrežavanje i stvaranje kolaborativnih prednosti zahtijeva značajnu koordinaciju mnoštva razvojnih dionika i aktivnosti kroz različite teritorijalne razine. U središtu pažnje je problem koordinacije koji se razmatra iz perspektive razvojnog upravljanja. Razmatra se koncept kolaboracije i koordinacije u kontekstu regionalne politike te konceptualni model koji kombinira horizontalne i vertikalne odnose između razvojnih dionika.

Institucionalni kapaciteti za integralni regionalni razvoj i novi pristupi upravljanju razvojem u Hrvatskoj (Sumpor, 2007) – U ovom dijelu su predstavljeni i ocijenjeni pristupi razvojnog upravljanja koji se primjenjuju u Hrvatskoj. Modeli sežu od sektorskih i eksplicitno socio-ekonomskih pa do prostorno i okolišno osjetljivijih pristupa. Oni su osnova za procesno orijentiran sustav razvojnog planiranja. Mnoštvo pristupa uzrokuje različite procese u razumijevanju i provedbi politika, programa i planova. U središtu su istraživanja institucionalni kapaciteti za integralno upravljanje regionalnim razvojem. Novostečena iskustva u nekoliko primjera u Hrvatskoj, kao što su strategija regionalnog razvoja, regionalni operativni programi, programi održivog razvitka otoka, lokalni razvojni programi ili programi ukupnog razvitka te programi integralnog upravljanja obalnim područjem, osnova su na kojoj su ocijenjeni institucionalni kapaciteti.

Pored već naznačenih istraživačkih pitanja, javljaju se brojna pitanja koje bi vrijedilo istraživati u kontekstu problematike upravljanja razvojem i koordinacije.

Ovdje ukratko možemo naznačiti sljedeća zanimljiva istraživačka pitanja:

- Koja je kvaliteta odnosa razvojno-političkih ciljeva konkurentnosti i kohezije unutar EU i pojedinih država? Jesu li ciljevi komplementarni?
- Je li moguća kvalitetna provedba politike usmjerene na gospodarski rast i konkurentnost te može li se istovremeno osigurati pravednu redistribuciju?
- Kako pomiriti konfliktne stajališta različitih struka i kako se održivo razvijati?
- Kako osigurati održivost razvojnih politika, a da se razvojno-planerski proces ne pretvori u nekreativnu tehnokratsku vježbu razumljivu samo konzultantima, što kao trend često primjećujemo u EU?
- Osigurava li se doista tehničkom pomoći jačanje kapaciteta institucionalnih struktura zaduženih za razvojno upravljanje u kontekstu EU?
- Mogu li zakoni, propisi, smjernice i naputci osigurati koherentan, učinkovit i djelotvoran institucionalni razvojni okvir?
- Je li ideja o dobrom razvojnom upravljanju i uspješnoj koordinaciji razvojnih aktivnosti realna i ostvariva u globalnom razvojnom kontekstu?
- Kako razvijati i uravnotežiti odnose između politike, javne uprave i građana u kontekstu dobrog upravljanja održivim razvojem?
- Socijalni kapital, relacijska dimenzija, participacija, kolaboracija, klasteri, mreže i umrežavanje i sl. novi su koncepti proaktivnog razvojnog upravljanja i suvremenog razvojnog promišljanja. Je li time došlo do pomaka od Porterovih „konkurentnih prednosti“ prema Huxhamovim „kolaborativnim prednostima“ kojeg tek rijetki mogu prepoznati kao novu razvojnu realnost?

Literatura

Ahrens, J., 2002, *Governance and economic development: a comparative institutional approach*, Cheltenham: Edward Elgar.

Alexander, E. R., 1995, *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*, Amsterdam: Gordon & Breach.

Armstrong, H. i J. Taylor, 2000, *Regional Economics and Policy*, 3. izdanje, Oxford: Blackwell Publishing.

Bache, I. i M. Flinders, 2004, «Themes and Issues in Multi-Level Governance» u I. Bache i M. Flinders, ured., *Multi-Level Governance*, str. 1-11, Oxford: University Press.

Camagni, R., 2003, «Regional Clusters, Regional Competencies and Regional Competition», rad prezentiran na međunarodnoj konferenciji «Management in Structural Policy-International Experiences and Consequences for Northrhine-Westfalia» u organizaciji University of Duisburg-Essen, Duisburg, 5. prosinac.

Carmichael, P., 2002, «Review of Public Administration, Briefing Paper – Multi-level Governance», <http://www.rpani.gov.uk/multilevel>.

Davoudi, S., 2005, «Understanding Territorial Cohesion», *Planning, Practice & Research*, 20(4), str. 433-441.

Dawkins, C. J., 2003, «Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works and Recent Developments», *Journal of Planning Literature*, (18)2, str. 131-172.

Dräger, S., M. Sumpor, N. Starc i Ž. Horvat, 2003, «Basic Guidelines for the Elaboration of Strategic Development Programs at the Local Level», Working Paper, 1/1, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb.

Dunford, M., 1995, «Cohesion, Growth, and Inequality in the European Union» u A. Amin i J. Tomaney, ured., *Behind the Myth of the European Union - Prospects for Cohesion*, str.125-146, London: Routledge.

Ebel, R. D., 1999, *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations*, Module 1 Handbook, Central European University Summer Program on Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations, Budapest: World Bank i Central European University.

European Commission, 2001a, «A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development», COM(2001)264, Brussels: European Commission.

European Commission, 2001b, «European Governance: A White Paper», COM(2001) 428, Brussels: European Commission.

European Commission, 2002, «Better Regulation Action plan: Simplifying and improving the regulatory environment», COM(2002) 278, Brussels: European Commission.

European Commission, 2004, *Facing the challenge - The Lisbon strategy for growth and employment*, Brussels: European Commission, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf.

European Commission, 2005a, «Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013», COM(2005) 299, Brussels: European Commission.

European Commission, 2005b, «Working Together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy», COM(2005) 24, Brussels: European Commission.

European Council, 2000, «Presidency Conclusions of the Lisbon European Council», Lisbon: European Council, http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm.

Faludi, A., 2004, «The open method of co-ordination and 'post-regulatory' territorial cohesion policy», *European Planning Studies*, 12(7), str. 1019-1033.

Fürst, D. i M. Sumpor, 2008, «Smjernice i preporuke za učinkovitiju vertikalnu koordinaciju u integralnom upravljanju obalnim područjem u Hrvatskoj», neobjavljen rad u okviru projekta «Integralno upravljanje obalnim područjem u Hrvatskoj», Zagreb: GTZ i EIZ.

Hooghe, L. i G. Marks, 2003, *Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance*, Vienna: IHS Political Science Series.

Hudson, D., 2001, «Disciplinary Parameters as Barriers to Conceptualising Multi-Level Governance: The Case of IPE and Financial Globalisation», rad prezentiran na konferenciji «Multi-Level Governance Conference» u organizaciji Political Economy Research Centre, University of Sheffield, Sheffield, srpanj.

Huxham, C., 1995, «Pursuing collaborative advantage», *Journal of the Operational Research Society*, 44(6), str. 599-611.

Huxham, C. i S. Vangen, 2005, *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*, Abingdon: Routledge.

Jessop, B., 2004 «Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony» u H. Bang, ured., *Governance as Social and Political Communication*, str. 142-172, Manchester: Manchester University Press.

Kirkpatrick C., R. Clarke i C. Polidano, 2002, *Handbook on development policy and management*, Cheltenham: Edward Elgar.

Klaić, B., 1983, *Rječnik stranih riječi*, Zagreb: Nakladni zavod Matice Hrvatske.

Kooiman, J., 1993, *Modern Governance*, London: Sage.

Local Government Commission, 2004, *Local Economies - Smart Growth: Economic Development for the 21st Century*, citirano u Pike, Rodriguez-Pose i Tomaney (2007: 1254).

Malone, T. M. i K. Crowston, 1994, «The interdisciplinary study of coordination», *ACM Computing Surveys*, 26(1), str. 87-119.

Martinussen, J. D., 1997, *Society, State and Market. A Guide to Competing Theories of Development*, London: Zed Books.

Minogue, M., 1997, «Theory and practice in public policy and administration» u M. Hill, ured., *The Policy Process: A Reader*, 2. izdanje, London: Pearson Education Ltd.

Niestroy, I., 2007, «Sustainable Development Governance Structures in the European Union» u *Institutionalising Sustainable Development*, str. 67-88, Paris: OECD.

OECD, 2007, *Institutionalising Sustainable Development*, Paris: OECD.

Peters, G. i J. Pierre, 2001, «Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance», *Policy & Politics*, 29(2), str. 131-135.

Pike, A., A. Rodriguez-Pose i J. Tomaney, 2007, «What kind of local and regional development and for whom?», *Regional studies*, 41(9), str. 1253-1269.

Porter, M. E., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, New York, NY: The Free Press.

Radaelli, C. M., 2003, *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.

Romer, P. M., 1986, «Increasing returns and long-run growth», *Journal of Political Economy*, 94(5), str. 1002-1037.

Romer, P. M., 1990, «Endogenous technological change», *Journal of Political Economy*, 98(5), str. S71-S102.

Rosenau, J. N., 1992, «Governance, Order, and Change in World Politics» u J. N. Rosenau i E.-O. Czempiel, ured., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Scharpf, F. W., 1993, «Positive und Negative Koordination in Verhandlungssystemen» u A. Héritier, ured., *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, str. 57-83, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Soubbotina, T. P., 2004, *Beyond Economic Growth: An Introduction to Sustainable Development*, 2. izdanje, WBI Learning Resources Series, Washington, DC: World Bank.

Starc, N. i M. Sumpor, 2003, «Pro-Active Regional Development Policy - The Croatian Case», *44 ERSA Congress Proceedings*, CD, Jyväskylä: ERSA.

Stiglitz, J. E., 2000, *Economics of the Public Sector*, 3. izdanje, New York, NY: W.W. Norton & Company.

Stimson, R. J., R. R. Stough i B. H. Roberts, ured., 2002, *Regional Economic Development*, Berlin: Springer.

Stubbs, P., 2005, «Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in SE Europe», *Southeast European Politics*, VI(2), str. 66-87.

Sumpor, M., 2004, «Local Politics, Budgets and Development Programmes in Croatia», *44 ERSA Congress Proceedings*, CD, Porto: ERSA.

Sumpor, M., 2005, «Koordinacija razvojnih politika prema integrativnoj politici regionalnog razvoja», doktorska disertacija, Split: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu.

Sumpor, M., 2006, «Creating Collaborative Advantages through Coordination of Regional Development Activities», *46 ERSA Congress Proceedings*, CD, Volos: ERSA.

Sumpor, M., 2007, «Is there any institutional capacity for integrated regional development? Application of new governance approaches in Croatia», *47 ERSA Congress Proceedings*, CD, Paris: ERSA.

Swanson, D. i L. Pinter, 2007, «Governance Structure for National Sustainable Development Strategies» u *Institutionalising Sustainable Development*, str. 33-65, Paris: OECD.

Šimunović, I., 2002, «Planiranje», neobjavljeni rukopis, Split: Ekonomski fakultet Split.

United Nations, 2002, *Report of the World Summit on Sustainable Development*, Johannesburg, Južna Afrika, 26. kolovoz – 4. rujan 2002, New York, NY: United Nations.

Webb, A., 1991, «Co-ordination: A problem in public sector management», *Policy and Politics*, 19(4), str. 229-242.

Stvaranje kolaborativnih prednosti koordinacijom regionalnih razvojnih aktivnosti¹

5.1. Koncept modela koordinacije u višerazinskom okruženju

Koordinacija razvojnih aktera i njihovih aktivnosti u središtu je pažnje ovog istraživanja, posebice jer se upravo to često ističe kao ključni problem u lokalnom i regionalnom razvoju. No, prije nego se određena razvojna aktivnost uopće može koordinirati, treba ispuniti određene preduvjete. Naime, razvojni akteri moraju biti spremni komunicirati i surađivati. Kolaboracija se u kontekstu strateškog razvojnog planiranja može smatrati naprednijim oblikom suradnje od jednostavne razmjene informacija i kooperacije (Polenske, 2004; Huxham i Vangen, 2005; Lank, 2006). Ona zahtijeva uspostavu formaliziranih međuinstitucionalnih odnosa, stvaranje konsenzusa, sporazume te poštivanje pozitivnih neformalnih institucionalnih odnosa, kao što su otvorenost za komunikaciju i provedba sporazuma. Jedino je tada kolaboracija u provedbi konkretnih razvojnih aktivnosti moguća. Taj proces uključuje formalne i neformalne institucionalne odnose, kao i višerazinsko razvojno upravljanje. Glavni cilj ovog istraživanja je objasniti odnos kolaboracije i koordinacije u kontekstu regionalne razvojne politike.

U ovom odjeljku predstavljen je konceptualni model koordinacije razvojnih politika koji povezuje horizontalne i vertikalne odnose između glavnih razvojnih aktera dok planiraju i provode lokalne i regionalne razvojne aktivnosti². Model koordinacije regionalne razvojne politike razvijen je na osnovi aktualnih uvida autorice u regionalnu, institucionalnu, organizacijsku teoriju i praksu razvojnog planiranja u Hrvatskoj u razdoblju 2001.-2006. Testiran je na osnovi institucionalnog okvira te kroz iskustva u primjeni suvremenih pristupa strateškom razvojnog planiranju u Hrvatskoj, a posebno u kontekstu njene buduće integracije u EU. Rezultati ukazuju na to kako je model primjenjiv u drugim zemljama i doprinosi boljem razumijevanju institucionalnih odnosa u koordinaciji regionalnih razvojnih aktivnosti i stvaranju kolaborativnih prednosti. Ako glavni dionici gospodarskog razvoja djeluju na koordiniran način, kolaborativne strukture mogu biti uspostavljene tako da se na održiv način mogu oduprijeti pritiscima konkurentnih aktera i mreža.

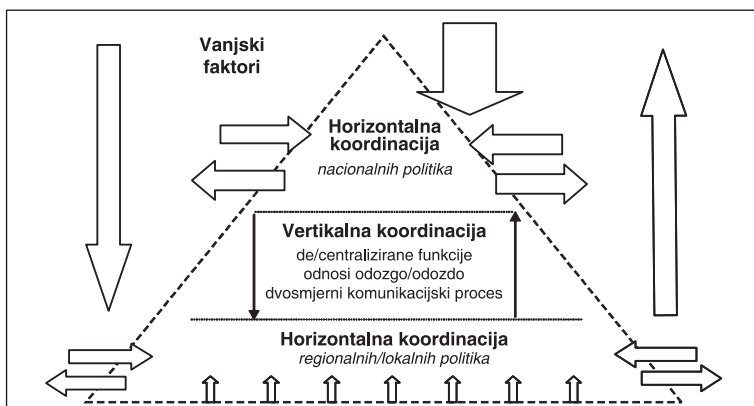
Koordinacija je zapravo nevidljiva sistemska funkcija upravljanja i kompleksno pitanje razvojnog upravljanja. Koordinacija politika se odvija horizontalno između sektora na

¹ Ranija verzija ovog rada prezentirana je na kongresu ERSa 2006. godine u Volosu, Grčka. Vidjeti Sumpor (2006).

² Za detaljniji prikaz vidjeti Sumpor (2005).

nacionalnoj, kao i na regionalnoj te lokalnoj razini. Konceptualna zamisao izgradnje modela koordinacije, koji povezuje horizontalne i vertikalne odnose u integriranu sistemsku sliku s internim i eksternim institucionalnim dimenzijama, prikazana je na slici 5.1.

Slika 5.1. **Koncept modela koordinacije**



Izvor: Sumpor (2005).

Prepoznaje se kako horizontalna koordinacija sektorskih politika (koje pokrivaju ekonomiju, društvo i okoliš) postaje sve važnija s većim razumijevanjem kompleksnosti koncepta održivog razvoja te predstavlja temelj integrativnoj politici regionalnog razvoja. Razvoj se događa u određenom prostoru i obilježen je razlikama u vremenskim horizontima pojedinih elemenata. Druga integralna dimenzija je institucionalni razvoj. Sukladno toj dimenziji, vertikalna koordinacija politika povezuje različite razine vlasti, pa se stoga veže i uz višerazinsko razvojno upravljanje, decentralizaciju te međuodnose i međupovezanosti odozdo i odozgo. Glavni akteri kompleksnog odnosa unutar integralnog razvojnog sustava jesu političari, javna uprava i privatni sektor, uključujući građane (prikazano strelicama na dnu trokuta) uz koje se vežu formalni i neformalni institucionalni odnosi. Postoje i vanjski faktori koji utječu na sustav, posebice međunarodna politika i međunarodni pravni dokumenti.

Za razvoj «modela koordinacije regionalne razvojne politike» (Sumpor, 2005) bilo je potrebno, pored suvremenih pristupa teorije i prakse regionalnog razvoja, razmotriti i institucionalne te organizacijske teorije, kao i teoriju i praksu planiranja. Strateško planiranje utemeljeno na participaciji dionika predstavlja suvremeni model za formuliranje politika, programa i projekata koji se posebno udomačio u EU. Stoga će se upravo taj pristup koristiti kao praktična osnova za razvoj konceptualnog modela koordinacije.

5.2. Što je koordinacija i zašto je važna za regionalni razvoj?

5.2.1. Koordinacija i upravljanje regionalnim razvojem

Kada se analiziraju međuinstitucionalni odnosi između različitih razina vlasti, tada je upravo regionalna razina ključna s obzirom na problem koordinacije. Ona je srednja razina razvojnog upravljanja na kojoj se odvija najintenzivnija komunikacija prema nacionalnoj i lokalnoj razini. Za bolje razumijevanje onoga što regionalna politika danas predstavlja i što bi ona mogla biti u budućnosti, zanimljivi uvidi proizlaze iz pregleda što je regionalna politika predstavljala u prošlosti. Također je potrebno razumjeti globalne promjene u svijetu i njihove učinke na način kako se danas donose i provode razvojne odluke. Regionalna politika je doživjela svoj procvat, odnosno svoje zlatno doba nakon Drugog svjetskog rata (Dunford, 1995). Taj status se promijenio kako se i cijeli svjetski poredak mijenjao, odnosno kako su se mijenjali načini i mjesta proizvodnje koji su izravno utjecali na potrebu promjene gledišta na ekonomsku i ukupnu razvojnu politiku. Neoliberalan pogled na svijet utjecao je na smanjenje utjecaja države na tržište tijekom osamdesetih i devedesetih godina prošlog stoljeća. To je također utjecalo na preusmjeravanje pažnje na sektorske politike³ odvrćući od skupih redistribucijskih razvojnih politika, kao što je politika regionalnog razvoja keynezijanskog zlatnog doba.

Unatoč važnosti koju EU pridaje regionalnoj politici i poticanju uravnoteženog regionalnog razvoja pomoću strukturnih fondova, čak i unutar EU postoje podijeljena mišljenja o njihovoj učinkovitosti. Često se ističe složen odnos između politike konkurentnosti i kohezijske politike, pri čemu se zagovornici prve od navedenih politika povezuju s uglavnom neoliberalnim gledištima, dok su zastupnici druge više socijalno usmjereni i podržavaju politiku preraspodjele ili redistribucije i intervencija države. Zapravo se u članicama EU simultano provodi kombinacija često suprotstavljenih političkih usmjerenja. Može se očekivati kako će učinci procesa pridruživanja u značajnoj mjeri inicirati nove razvojne procese i uzrokovati institucionalne promjene u zemljama kao što je Hrvatska gdje će biti potrebno predstavljanje novih načina i pristupa upravljanju razvojem.

Bilo je također potrebno istražiti koji su se pomaci dogodili u području teorije regionalnog razvoja, odnosno u kojem smjeru idu noviji pristupi i nalazi. Tako se može prepoznati da je teorija regionalne ekonomike usredotočena na sadržaj i odgovarajuće aktivnosti koje treba koordinirati. Unutar područja ekonomskih istraživanja najrelevantniji je nalaz da je središnje ekonomsko pitanje koje se odnosi na razvoj – naime, gospodarski rast

³ Uz trend podjele na sektore u okviru razvojne politike, organizacijski se javlja problem specijalizacije u institucijama i upravi, pri čemu se sektori, uprave i odjeli zatvaraju u same sebe prekidajući komunikaciju sa srodnim tijelima. Takvo organizacijsko ponašanje podsjeća na «silose», pa se u anglosaksonskoj literaturi javlja pojam «učinak silosa».

– samo jedan dio ukupne razvojne problematike. Nadalje, kako se svaka gospodarska aktivnost događa u određenom prostoru, ona svakako ima značajne pozitivne ali i negativne učinke na to okruženje. Također, prepoznato je kako nerazvijena ili manje razvijena područja u kojima je gospodarska aktivnost slaba nemaju odgovarajuće okruženje za privlačenje investicija. Na osnovi se tih nalaza može tvrditi kako je za konceptualizaciju politike regionalnog razvoja potrebno bolje razumijevanje razvoja u širem, a ne samo ekonomskom smislu. U tom pogledu, razumijevanje koncepta održivog razvoja i šire razumijevanje društveno-gospodarske kohezije uz teritorijalnu koheziju pruža značajne uvide.

Iako se pojam koordinacije učestalo koristi u svakodnevnom političkom, znanstvenom i praktičnom životu, čini se da se njegovo značenje uopće ne propituje. Tako izgleda trivijalno da sve treba koordinirati kako bi stvari išle ili djelovale onako kako bi trebale. Kad se razmišlja o jednostavnim i vidljivim primjerima dobre koordinacije u bliskom okruženju, mogu se navesti primjeri koordinacije u prometu ili poštanskoj službi, iako se i u tim primjerima često javljaju poteškoće. Tehnološka revolucija i sofisticirane aplikacije organizacijskih i upravljačkih kompjutorskih programa unaprijedili su koordinaciju u poduzećima i proizvodnim sustavima. Sustavi informacijske tehnologije, kao i jasna pravila i propisi u prometu, omogućavaju da jednostavne greške postanu odmah vidljive i da se prekršiteljima lako uđe u trag. No, u društveno-političkim sustavima, odnosno kompleksnim aktivnostima razvojnog upravljanja koordinacija gubi obilježje trivijalnosti. Uslijed mnoštva dionika, razvojnih dimenzija i upravljačkih razina, kao i interesa, koordinacija je u suvremenim pristupima participativnog strateškog planiranja razvoja postala specifičan i sve veći problem, kako za EU, tako i u drugim dijelovima svijeta. Javlja se mnoštvo problema u razvojnom upravljanju između različitih razina vlasti, uprave i teritorijalnih jedinica u Europi te se u tom kontekstu često ističe problem koordinacije.

Koordinacija se kao funkcija upravljanja u privatnom i u javnom sektoru veže uz organizaciju, planiranje i razvojno upravljanje, a radi se zapravo o nedodirljivom ili nevidljivom aspektu razvoja. Koordinacija se javlja kao obilježje ili sposobnost upravljača, dakle veže se uz ljudski faktor. Alexander (1995) daje zanimljiv pregled različitih definicija koordinacije u kontekstu organizacijske teorije (tj. teorija razmjene, kontingencije⁴ i organizacijske ekologije te teorije transakcijskih troškova). On ističe kako pristup teorije transakcijskih troškova nudi dobro strukturiranu definiciju među-organizacijske koordinacije. Koordinacija postaje način (tj. sposobnost ili sredstvo) strukturiranja odnosa i interakcija između jedinica neke organizacije ili samih organizacija kako bi se minimizirali transakcijski troškovi. Takve strukture koordinacije uključuju hijerarhijsku organizaciju, kao i među-organizacijski sustav različitih oblika.

⁴ U središtu pažnje organizacijske teorije kontingencije se nalazi prilagodba pojedine organizacije svom okruženju. Organizacijska struktura i strategije organizacijskog ponašanja su simptomi načina na koji organizacije odgovaraju na promjene u okruženju, odnosno da li se bolje ili slabije prilagođavaju promjenama.

Ovakav pristup omogućava prihvaćanje uzajamne prilagodbe kao oblika koordinacije ako se pažnja posveti institucionaliziranim normama unutar kojih se odvija proces uzajamnog usklađivanja. Strukture koordinacije se razvijaju kako bi se smanjili transakcijski troškovi neusklađenih aktivnosti. Među-organizacijska koordinacija se može odvijati bilo kroz sustavni okvir tržišnih normi, ili u sustavima sličnim tržištu u kojima se koordinacija odvija kao uzajamno usklađivanje, kroz hijerarhijske oblike organizacije, organizacijske jedinice, odnosno među-organizacijske sustave. Kako se koordinacija u ovom dijelu razmatra u kontekstu upravljanja razvojnim politikama, za uspostavu modela koordinacije potrebno je svakako uzeti u obzir formalne i neformalne institucionalne odnose te prostor i vrijeme.

5.2.2. Koordinacija kroz prizmu institucija i razvojnog upravljanja

Središnja misao institucionalne ekonomike je, kako ističu Kasper i Streit (1998), ključna uloga institucija u koordinaciji individualnih aktivnosti. Osnovna analiza, razvoj, sadržaj, konzistentnost i provedba pravila može nam puno reći o ključnim ekonomskim fenomenima kao što su ekonomski rast ili funkcioniranje tržišta. Također je prepoznato da institucije predstavljaju važan element socijalnog kapitala jer one kanaliziraju ljudsku interakciju i razvoj društva. Ahrens (2002) definira institucije u skladu s njihovim osnovnim značenjem, bilo da su to normativna pravila, ili pak organizacije, odnosno organizirane skupine društva kao što su političke stranke, regulatorne agencije, poduzeća ili sveučilišta. Postoje dvije znanstvene struje pri čemu prva definira institucije kao normativna pravila te postavlja pitanja kako institucije nastaju, kako se mijenjaju i kako utječu na rast i razvoj. Druga skupina znanstvenika analizira organizacije, posebno poduzeća, kao ekonomske institucije. Organizacije djeluju u skladu s određenim institucijama, pravilima i propisima, izrađuju se proračuni, bave se ljudskim resursima, postupcima izvještavanja, kao i propisima nabave, te tako ograničavaju ponašanje svojih članova. Institucije stvaraju podržavajuće strukture za ponašanje pojedinaca i organizacije. Kada se raspravlja o formalnim i neformalnim institucijama, njihovo značenje se obično shvaća u kontekstu organizacija koje djeluju u skladu s formalnim ili neformalnim pravilima.

Podjelu na eksterne i interne institucije uveli su Kiwit i Voigt (1995) te Voigt (1999) koju je kasnije prihvatio i Ahrens (2002). Ako su institucije klasificirane kao normativna pravila, kao što to predlažu Kiwit i Voigt, onda su eksterne institucije ona formalna pravila koja se provode kroz monopolističku silu vlasti, dok interne institucije mogu biti predmetom privatnog nadzora i mogu se klasificirati sukladno različitim obilježjima provedbe pravila. Nadzor internih pravila oslanja se na horizontalne odnose između uključenih dionika, a eksterne institucije se temelje na vertikalnim (hijerarhijskim) provedbenim mehanizmima. North (2003) ističe kako neformalne institucije mogu u određenim okolnostima provoditi formalna pravila, dok u drugim okolnostima one mogu

blokirati institucionalne promjene jer neformalne institucije pokazuju izrazitu inerciju i mijenjaju se samo postupno.

Koncept višerazinskog razvojnog upravljanja je koristan kao deskriptivni model kojim se mogu detaljnije objasniti odnosi između različitih razina vlasti u EU. Kao što je istaknuo Carmichael (2002), pojavio se pomak od dvostranog odnosa između EU i nacionalnih vlasti prema trostranom odnosu između regija, nacionalnih vlasti i aktera na razini EU. Autor, nadalje, navodi kako regije u Europi nisu homogene te da se od države do države, pa čak i unutar pojedinih država, one razlikuju po veličini, funkcijama i moći, što dodatno doprinosi sve većoj kompleksnosti razvojne problematike. Središnja razina vlasti unutar svake države članice EU ostaje važna, no gubi svoju nacionalnu monopolističku poziciju. Treba istaknuti kako EU ne predstavlja samo još jednu razinu. Ona svojim djelovanjem transformira politike i vlasti na europskoj i nacionalnoj razini. Na taj način je stvoren sustav koji ima više razina, ali nije hijerarhijski, u kojem se apolitično promišlja o razvojnom upravljanju, a to se čini kroz kompleksan splet javnih i privatnih mreža te kvazi-autonomnih provedbenih tijela koja se brinu o deregulaciji i regulaciji tržišta.

Kao što je spomenuto ranije, otvorena metoda koordinacije (OMC) predstavljena je na sastanku Vijeća EU u Lisabonu 2000. godine te preporučena za područja politika kao što su socijalna uključenost, promicanje malog gospodarstva i e-Europa (European Council, 2000). Spomenuta područja politika formalna su odgovornost nacionalnih vlasti svake pojedine države članice. Koordinacijom se nastoji doprinijeti poboljšanju razvojnog upravljanja, odnosno omogućiti upravljanje politikama, programima i projektima. Razvojno upravljanje u smislu upravljanja politikama znači izabrati između alternativa, odlučiti i sukladno tome provesti odluke koje su donesene. Koordinacija se može razumjeti kao sustavna provedba različitih odluka koje su donesene kako bi se ostvarili zajednički ciljevi unutar jedne ili više organizacija. Te odluke se mogu donijeti unutar jedne politike, programa, projekta ili više njih. Organizacije čije se odluke moraju provoditi na koordiniran način mogu biti povezane hijerarhijski (tj. vertikalno) ili se mogu temeljiti na zajedničkim ciljevima iz različitih domena, odnosno razvojnih sektora (tj. horizontalno).

5.2.3. Kolaboracija i koordinacija kroz prizmu planiranja

Od sedamdesetih godina 20. stoljeća do danas stečena su značajna znanja u komunikacijskim i interaktivnim pristupima planiranju koja su obilježila suvremenu teoriju i praksu strateškog planiranja u Europi. Razvojno planiranje je danas u europskom kontekstu gotovo nezamislivo bez šireg sudjelovanja ili participacije ključnih razvojnih dionika. No, kada govorimo o participaciji, postoje razlike koje treba uzeti u obzir. Participacija u osmišljavanju razvoja može sezati od jednostavnih

oblika neformalne suradnje, kao što su razmjena informacija i javne rasprave, pa sve do institucionaliziranih oblika suradnje. Tada suradnja postaje formalizirana u smislu kolaborativne ili zajedničke provedbe uzajamno dogovorenih aktivnosti, odnosno temelji se na partnerskom sporazumu. Kolaboracija se također može sagledavati kao kohezivni element u funkcioniranju uspostavljenih mreža za provedbu politika, posebno onih integrativnih. U kontekstu modela kolaborativnog planiranja značajan naglasak se stavlja na institucionalne strukture i odnose moći. Healey (1997) i Albrechts (2001) ističu konceptualni model moći kojeg su predstavili Bryson i Crosby 1992. godine, a prema kojem se institucionalni odnosi u procesu participativnog planiranja mogu razmatrati s novog gledišta. Predstavljani koncepti foruma, arene ili sudnice naspram hijerarhijskim razinama odnosa vrlo su korisni za analizu institucionalnih struktura i izgradnju kolaborativnih mreža u razvojnim procesima.

Kako bi se povećala vjerojatnost realizacije planova, Albrechts (2001) naglašava značaj dijaloga s onima s kojima će kooperacija biti važna tijekom provedbe, kao i za zadobivanje potpore javnosti. Taj dijalog je dinamična aktivnost koja uključuje interakciju lokalnih, regionalnih, nacionalnih i nad-nacionalnih čimbenika te eksternih snaga kako bi se uzeli u obzir interesi ili agende svih onih koji imaju moć provoditi mjere i projekte te osigurala šira podrška javnosti. Institucionalizacija je proces u kojem ideje i prakse postaju trajne referentne točke za javno djelovanje. Takva izgradnja institucija ili uspostava arena zahtijeva određen stupanj konsenzusa o postojećim vrijednostima i načinu kako da se pretvore u aktivnosti. Rezultat bi trebao biti preuzimanje odgovornosti, pri čemu različite razine vlasti, sektori i privatne institucije ulaze u sporazume kako bi proveli svoj plan. Arena je institucionalna struktura ili postavka za zakonsko, izvršno i upravno donošenje odluka. U arenama se usvajaju praktične posljedice vizija formulirane u forumu koje se potom transformiraju u različite oblike aktivnosti ili se odbacuju. Arena treba omogućiti stvaranje kapaciteta za integraciju, koordinaciju i kolaboraciju te podržavati rasprave o problemima na otvoren i transparentan način. Unutar arene osmišljavaju se planovi, strategije i politike te se uspostavljaju izravne veze s ključnim dionicima koji jesu ili će biti uključeni u njihovu provedbu. Forum je institucionalna postavka za stvaranje i komuniciranje značenja različitih razvojnih aspekata. U forumu se artikuliraju, raspravljaju i pojašnjavaju vizije i ideje za javne politike.

Tradicionalne arene najčešće su formalne državne institucije, kao što su lokalna vijeća, regionalne ili županijske skupštine te parlamenti. U današnje vrijeme formalne vlasti predstavljaju samo jednog od aktera u razvojnom procesu, dok se učinkovitije transformacije događaju u neformalnijem okruženju. Uspostava neformalnih institucija može imati određene prednosti jer se stvaranjem veza između novih ljudi, saveza, mreža, ideja te, konačno, arena stvaraju novi prostori za artikulaciju strategija. Međutim, stvaranje fleksibilnih i dinamičkih mreža dionika i organizacija zahtijeva određen stupanj zrelosti, pri čemu izgradnja uzajamnog povjerenja i razumijevanja zahtijevaju vrijeme i predanost. U takvim mrežama arene mogu stimulirati stvaranje moći koja se

dijeli između mnoštva dionika i omogućiti koordinirano djelovanje koje inače ne bi bilo moguće.

Uz navedeno, kao osnova za daljnji razvoj modela koordinacije koristi se i model integrativnog strateškog planiranja razvoja kako su ga predstavili Dräger et al. (2003). Model strateškog planiranja temelji se na konceptu održivosti i participacije, a može se primijeniti na bilo kojoj razini države. Model uključuje proces planiranja i pruža okvir za razvojne programe i aktivnosti. On je integrativan, no ne zamjenjuje sektorske politike, već ih stavlja u prostorni kontekst te omogućava bolje upravljanje razvojem. Budući da je cilj strateškog planiranja razvoja integralni razvoj, on se ne mora shvatiti kao istovremeno ili paralelno ispunjenje ekonomskih, društvenih i okolišnih ciljeva. No, spomenuta tri aspekta trebaju se uzeti kao elementi koji ispunjavaju jedan jedinstveni cilj, održivi razvoj. To ne znači kako tri problema trebaju biti integrirana u jedan program, već kako se radi o integraciji triju problema u jednu zajedničku razvojnu viziju iz koje se mogu definirati razvojni ciljevi. Integracija omogućava stvaranje obogaćene cjeline izgrađene kroz interakciju međuovisnih segmenata jednog cjelovitog razvoja. Kako se ta interakcija treba temeljiti na zajedničkom cilju, kao što je razvoj vlastite zajednice u određenom smjeru, ona se može realizirati samo kroz konstruktivnu komunikaciju između različitih sektora. Za realizaciju zajedničkih poduhvata potreban je organiziran sustav i primjereni alati te pristup strateškog planiranja. No, većina poteškoća nastaje kada se treba potaknuti međusektorska suradnja, odnosno kada treba prihvatiti da međuovisnosti postoje. Problemi nastaju zbog razlika u odnosima moći, ne samo u politici, već i unutar institucionalnih struktura koje su izgrađene hijerarhijski. Hijerarhije su, međutim, potrebne radi funkcioniranja sustava unutar kojeg mnogi djeluju. Vertikalne strukture mogu se usporediti s ljudskom kralježnicom ili nosećim zidovima u nekoj građevini. No, te strukture uključuju također horizontalne interakcije, kao i povratne informacije u skladu s načelima povratnih veza. Na taj se način razvojni proces promatra kao cjelina sa snažnim vertikalnim i horizontalnim strukturama koje omogućuju protočnost – tijekom i interakciju, odnosno djelovanje svih pojedinih dijelova bez početka ili kraja.

Strateško razvojno planiranje je integralni dio strateškog razvojnog upravljanja. Planiranje je bitno jer omogućava uspostavu potrebnih institucionalnih struktura i prepoznavanje sadržajnih i institucionalnih međuodnosa. Informacija je iznova preduvjet za stvaranje učinkovitog koordinacijskog sustava za uspješnu provedbu razvojnih politika. Integrativni model strateškog razvojnog planiranja omogućava premošćivanje jaza između planiranja i provedbe, ali ne jamči provedbu razvojnih politika. Kao model, pruža osnovu za uspostavu institucionalnih koordinacijskih struktura unutar kojih organizacije djeluju i pruža okvir za sadržajnu koordinaciju sektorskih politika na određenoj razini vlasti. Ono također pruža pregled nad međuovisnostima između različitih ciljeva i mjera. Pored strukture i sadržaja, treba također uzeti u obzir koordinaciju aktivnosti unutar i između organizacija odgovornih za njihovu provedbu.

5.2.4. Organizacijsko gledište koordinacije

Alexander (1995) razlikuje četiri oblika koordinacije aktivnosti koje povezujemo s različitim razinama i fazama u upravljanju razvojnim procesom:

- *Koordinacija kao razmjena informacija* javlja se u fazi planiranja kada se prikupljaju podaci o trenutnom stanju u različitim sektorima, a koje u pravilu imaju ključni dionici. S njihovim uključivanjem u proces planiranja omogućuje se i razmjena informacija. Ta vrsta koordinacije se može povezati s neformalnom kooperacijom. Razmjena informacija je bitna tijekom provedbe jer bez izvještavanja o provedenim aktivnostima nije moguće pratiti niti vrednovati učinke i uspješnost provedenih aktivnosti.
- *Operativna koordinacija* uključuje također i razmjenu informacija, javlja se tijekom faze planiranja, kao i tijekom provedbe razvojnih programa. Ova se vrsta koordinacije temelji na formalnoj kooperaciji i odnosi se na konkretnu provedbu pojedinih zadataka, dok se odluke u pravilu temelje na:
 - *hijerarhiji* (naredba ili delegiranje) unutar odgovorne organizacije, ili
 - *ugovoru*, sporazumu između odgovorne organizacije i vanjskih stručnjaka.
- *Upravljačka ili administrativna koordinacija* uključuje prethodne dvije vrste koordinacije, no javlja se pretežito tijekom provedbene faze, i to na razini iznad operativne, odnosno na upravljačkoj razini gdje se donose odluke, dok se zadaće delegiraju prema operativnoj razini. Ta vrsta koordinacije odnosi se na ponašanje, odluke i međuvodne aktivnosti cjelokupne organizacije. Na toj se razini uspostavljaju okviri za operativno donošenje odluka tijekom provedbe programa ili projekta. Na koordinaciju na ovoj razini najjače djeluju odnosi moći unutar i između institucija, a koji se vežu uz pregovaranje, trgovinu i razmjenu resursa.
- *Anticipativna koordinacija* uključuje prethodne vrste koordinacije, no odnosi se na koordinaciju prema planu: koordinacija se temelji na sporazumu o zajedničkim ciljevima, razvoju zajedničkih politika i planova za njihovu realizaciju, stvaranje ili transformaciju institucija. Javlja se na razini formuliranja politika, planiranja i uspostave institucionalnih struktura za niže razine među-organizacijske koordinacije. Odluke su rezultat pregovara između uključenih organizacija. Koordinacija se ovdje odnosi na formalizaciju koja se temelji na partnerskim sporazumima u kojima su postavljeni temelji za razmjenu resursa i međusobne odnose. Takvi sporazumi su okviri i osnova za koordinaciju aktivnosti na upravljačkoj i operativnoj razini. Upravljačka koordinacija uključuje također određene elemente anticipativne koordinacije jer djeluje kroz monitoring, povratne veze i prilagodbu. Upravljačka koordinacija sadrži uspostavu uzajamno dogovorenih operativnih postupaka, oblike obrade informacija, akcijske planove za one organizacije koje su uključene u stvaranje okvira unutar kojeg se može odvijati koordinacija operativnih aktivnosti.

U skladu s koordinacijskim strukturama na lokalnoj ili regionalnoj razini, kao primjerice kod razvojnih programa, anticipativna koordinacija pretpostavlja odgovornost predstavničkih vlasti koje stvaraju kolaborativne odnose s predstavnicima organizacija (formalnim institucijama) uključenim u provedbu programa. Ako je uspostavljeno konzultativno tijelo s predstavnicima ključnih dionika (npr. Partnersko vijeće), ono može djelovati na razini anticipativne koordinacije kao poveznica između predstavničkih tijela (tj. lokalno vijeće, županijska skupština ili parlament) i izvršnih tijela (tj. načelnik, gradonačelnik, župan i njihova poglavarstva, vlada). Upravljačku koordinaciju aktivnosti provode članovi izvršnih vlasti koji aktivno prate i nadziru provedbu aktivnosti na operativnoj razini. To može činiti osoba odgovorna za koordinaciju unutar javne uprave ili posebna institucija s jasno definiranim mandatom i resursima. Operativnu koordinaciju provode upravni odjeli unutar institucije odgovorne za provedbu programa, kao i odjeli drugih uključenih organizacija i drugi stručnjaci.

Prije predstavljanja konceptualnog modela koordinacije zasnovanog na sintezi navedenih teorijskih i praktičnih pristupa te rezultata i stečenih uvida prilikom testiranja četiriju slučajeva, u sljedećem će odjeljku biti predstavljeni institucionalni i upravljački okvir te potom neki uzroci koordinacijskih problema u Hrvatskoj.

5.3. Problem koordinacije u Hrvatskoj

Pitanje koordinacije analizira se u konkretnom razvojnom kontekstu kroz različite prostorne razine i razine upravljanja u Hrvatskoj. Glavni uvidi proizlaze iz iskustava u strateškom planiranju razvoja tijekom provedbe projekta tehničke pomoći «Konzultacije pri planiranju regionalnog razvoja u Hrvatskoj (2000.-2005.)». Projekt je financirala Vlada Savezne Republike Njemačke, a provodilo Njemačko društvo za tehničku suradnju (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* - GTZ) i Ekonomski institut, Zagreb. Tijekom 2001.-2002. godine razvijen je metodološki pristup strateškog planiranja razvoja koji je prilagođen hrvatskim uvjetima i provedena su tri pilot projekta na sub-regionalnoj i lokalnoj razini (otok Šolta, Grad Virovitica, Grad Samobor). U razdoblju 2003.-2004. godine stručnjaci EIZ-a i GTZ-a pripremili su metodološke smjernice za izradu strateških razvojnih programa na lokalnoj razini (Dräger et al., 2003). Prepoznati su i često spominjani upravo koordinacijski problemi, posebice u političkom i institucionalnom kontekstu. Osim toga, autoričina iskustva proizišla iz *ex-ante* evaluacije⁵ procesa izrade «Prijedloga Strategije regionalnog razvoja Hrvatske» pružala su dublje uvide u probleme koordinacije između supra-nacionalne (iznad-nacionalne razine, poput EU), nacionalne, regionalne te lokalne razine.

⁵ *Ex-ante* evaluacija ili vrednovanje tijekom izrade strateškog razvojnog programa ili plana - postupak vrednovanja koji se provodi radi unapređenja kvalitete strateškog dokumenta, a često se koriste i znanstveni doprinosi u pripremi programske dokumentacije.

Sadašnja administrativno-teritorijalna struktura Republike Hrvatske uspostavljena je ranih devedesetih godina 20. stoljeća nakon stjecanja nezavisnosti od SFR Jugoslavije. Osim nove razine središnje države i postojećih lokalnih jedinica samouprave, uvedena je i nova razina za regionalno upravljanje⁶. Proteklih 15 godina lokalne jedinice samouprave koje uključuju gradove (urbana središta) i općine (ruralna područja) prošle su kroz kontinuiran proces usitnjavanja. Današnje stanje velikog broja lokalnih jedinica značajno različitih institucionalnih kapaciteta otežalo je i odužilo nužnu potrebnu provedbu reforme javne uprave i decentralizaciju upravnih funkcija. Upravo iz tog razloga uvedena je 2005. godine kategorija velikih gradova⁷ koji uz gradove koji su županijska središta predstavljaju glavnu okosnicu za daljnji proces decentralizacije, odnosno preuzimanja više upravnih funkcija od središnje razine vlasti.

Velik problem institucionalnih struktura je podjela funkcija između «starih» i «novih» institucija, odnosno javnih uprava. To doprinosi stvaranju natjecateljskog okruženja, kako na ljudskoj, tako i na političkoj osnovi. Osim toga, u upravno-pravnom smislu uspostavljen je institucionalni sustav u kojem usporedno djeluju uprave središnje razine vlasti (vlada, tijela državne uprave, regionalni uredi i lokalne ispostave) i samoupravne vlasti (županije, gradovi i općine). Ta podjela produbljuje kompleksnost odnosa unutar upravnog sustava. Razvojno gledano, spomenute su razine komplementarne, a ne suprotstavljene te uspostavom dobrog sustava razvojnog upravljanja i suradnje interesi i ciljevi mogu biti ostvareni na dobrobit svih građana kojima te institucionalne strukture u suštini i služe⁸. Upravo u ovom kontekstu te zbog različitog razumijevanja razvojnog djelovanja i uloge institucija javljaju se najveći koordinacijski problemi i političko-institucionalni konflikti.

Iako se odvijaju mnoge promjene, posebno nakon stjecanja statusa države kandidatkinje za članstvo u EU 2004. godine te otvaranja pregovora za pristupanje EU u 2005. godini, Hrvatskoj još uvijek nedostaju institucionalni kapaciteti za stvaranje konzistentnih i provedivih nacionalnih i regionalnih razvojnih politika. Temeljeno na toj činjenici, očito je da se razvojem ne upravlja primjereno. Razvojni problemi i rastuće neravnoteže između razvijenih i nerazvijenih područja postali su sve vidljiviji. Kao što je prepoznato u analitičkom dijelu «Prijedloga Strategije regionalnog razvoja Hrvatske» (2005), društveno-gospodarske razlike u hrvatskim županijama jesu velike i jaz se nastavlja širiti u većini slučajeva (BDP, razina obrazovanosti, nezaposlenost).

⁶ Vidjeti Poglavlje 2 ove knjige.

⁷ Vidjeti Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 129/05).

⁸ Npr. redovita komunikacija i suradnja između djelatnika upravnih odjela županijske samouprave i djelatnika ureda državne uprave u županijama. Do 2001. godine se radilo o jednoj instituciji – Županijska uprava i samouprava, a danas se radi o dva odvojena institucionalna sustava koji paralelno djeluju na istom teritoriju te često uopće ne komuniciraju.

Kao u mnogim drugim državama, politička i financijska moć koncentrirana je u glavnom gradu. Unatoč brojnim strategijama, razvojnim dokumentima i programima, sektorskim i općim, gotovo da ne postoji javna informacija o njihovoj urednoj provedbi. Razni političari vrlo rado i redovito predstavljaju velike infrastrukturne razvojne projekte u medijima, međutim, gotovo je nemoguće ili se vrlo rijetko može čuti kako se određena mjera ili projekt provodi na osnovi neke posebne strategije ili programa koji je prethodno izrađen na participativni način. To doprinosi percepciji kako hrvatskim vlastima nedostaje jasno razvojno usmjerenje uslijed nedostatka primjerene politike. Osim toga se kao glavna strategija za razvoj gospodarstva ističe proces priključivanja EU, odnosno kako će upravo tada sve biti riješeno u pravo vrijeme. U tom kontekstu, političke strukture ne prepoznaju potrebu za novom razvojnom strategijom jer je ionako sve u detalje propisano europskim zakonodavstvom. Potreba se za izradom strateških razvojnih dokumenata, kao što su nacionalni razvojni program i nacionalna strategija za regionalni razvoj, zapravo percipira kao izvanjski zahtjev EK koja nameće okvire politika koje moraju provoditi vlasti države u pristupanju EU. EK, naime, kroz sredstva iz pretpristupnih fondova financira tehničku pomoć za izradu takvih dokumenata zapošljavanjem međunarodnih konzultanata kao podrške odgovarajućoj državnoj instituciji. Treba napomenuti kako potrebu za izradom strateških dokumenata obično predlažu državni službenici, odnosno stručni dio javne uprave, dok ih u praksi najčešće ne uvažavaju političke strukture. Razlozi su relativno jasni, djelatnici javne uprave željni su jasnih smjernica i uputa što im mogu pružati dobro formulirani programski dokumenti i akcijski planovi, dok političke strukture u pravilu vape za diskrecijskim pravima u političkom odlučivanju, a jasno definirane smjernice doživljavaju kao prepreke u političkom djelovanju. Tako razvojni dokumenti ipak predstavljaju temeljne dokumente za apsorpciju, odnosno korištenje pretpristupnih i kasnije strukturnih fondova koje je EU predvidjela u svom proračunu za Republiku Hrvatsku u razdoblju 2007.-2013. godine. Osim toga, jedan od primarnih zahtjeva korištenja fondova je sufinanciranje od strane države korisnice, što pretpostavlja i odgovarajuće proračunsko planiranje.

5.4. Model koordinacije – objašnjenje

Ako se razvojem treba upravljati, onda je koordinacija kao sistemska funkcija upravljanja razvojnim aktivnostima nezaobilazna. Sam pojam koordinacije se vrlo često navodi kada se razmatraju prepreke u provedbi razvojnih aktivnosti. Pojava koordinacijskih problema se sažeto može iskazati kako slijedi:

- pojavljuju se na razini politika međunarodnih institucija i na razini europskih politika jer je namjera uspostaviti ravnotežu između kompleksnih i često konfliktnih ciljeva (primjerice ciljevi konkurentnosti i kohezije);
- javljaju se u razvojnim inicijativama država, kao što je to Republika Hrvatska, koje se suočavaju s problemima harmonizacije svojih razvojnih politika uslijed

nedostatka primjereno definiranih nacionalnih razvojnih politika i parcijalno definirane regionalne razvojne politike;

- prepoznati su kroz naglašavanje važnosti institucionalnog okvira i ljudskog faktora unutar teorije regionalnog razvoja, teorije koja je doživjela značajne paradigmatške pomake od komparativnih i konkurentnih prednosti prema namjeri izgradnje kolaborativnih prednosti utemeljenih na znanju i usmjerenih k integraciji, odnosno održivom razvoju;
- postaju vidljivi kroz novo razumijevanje razvojnog upravljanja u javnom sektoru, što je također povezano s ideološkim pomakom od razmatranja konfliktnih odnosa između države i tržišta te neoliberalnih namjera smanjenja uloge države prema novim uvidima u važnost institucija i institucionalnih struktura za novi način umreženog djelovanja tržišta i života;
- postaju također vidljivi u namjeri konceptualizacije sektorskih i integriranih prostornih razvojnih politika, strategija, programa i planova te njihovih provedbi.

Nedostatak koordinacije se obično primjećuje tijekom analize uspjeha ili promašaja razvojnih inicijativa za koje se odgovornom smatra vlast. Ako politike, strategije, programi ili planovi postoje, često se smatraju lošima ili neodgovarajućima za uspješnu provedbu razvojnih aktivnosti, onda postaje jasno kako pitanje koordinacije treba razmotriti i prije provedbe razvojnih dokumenata. S ciljem da se razmotri pitanje koordinacije u okviru javnih politika, bilo je potrebno analizirati organizacijsku teoriju, teoriju analize sustava, teoriju javne uprave i teoriju analize politika, kao i teoriju planiranja koje se bave različitim aspektima razvojnog upravljanja i time različitim aspektima koordinacije. Pored vrlo korisnog konceptualnog okvira s različitim dimenzijama među-organizacijske koordinacije, koju je predstavio Alexander (1995), i brojnih metodoloških smjernica za određene aspekte koordinacije, zapravo ne postoji cjeloviti model koji bi učinkovito rješavao problem koordinacije između sektorskih i prostornih razvojnih politika.

Namjera ovog istraživanja je doprinijeti razvoju modela koordinacije utemeljenog na interakciji horizontalne (npr. uspostava ili širenje poduzetničke zone i povećanje industrijskog otpada, izgradnja novih naselja u okviru poticane stanogradnje i povećanje količine komunalnog otpada) i vertikalne koordinacije razvojnih aktivnosti (npr. uređenje lokalnih reciklažnih dvorišta i regionalnih odlagališta otpada) koje proizlaze iz integrativnog pristupa razvojnim politikama na različitim razinama vlasti. Kada se razmatraju vertikalni i horizontalni odnosi između razvojnih politika, pojavljuju se koordinacijski problemi na razini razvojnih ciljeva, upravljanja i na operativnoj razini tijekom provedbe aktivnosti. Primjerice, do konflikta uslijed nedostatka koordinacije dolazi u slučaju kada određena razvojna aktivnost, kao što je uspostava ili širenje poduzetničke zone čiju izgradnju sufinanciraju država putem ministarstva nadležnog za gospodarstvo i lokalna samouprava, nije popraćena i s drugom razvojnom aktivnošću koja u ovom slučaju rješava problematiku očekivanog porasta količine industrijskog

otpada, a o kojem brinu ministarstvo nadležno za zaštitu okoliša i županijska samouprava. Razine razvojne politike koje se trebaju koordinirati horizontalno i vertikalno mogu se opisati kako slijedi:

- Nacionalne razvojne politike predstavljaju okvir za horizontalnu koordinaciju nacionalnih sektorskih politika, nacionalne regionalne politike i nacionalne politike prostornog razvoja. Te politike treba vertikalno harmonizirati na nacionalnoj razini s potrebama i mogućnostima nižih razina razvojnog upravljanja. Nacionalna razvojna politika pruža okvir za formulaciju provedivih razvojnih politika na regionalnoj i lokalnoj razini.
- Razvojne politike regija horizontalno integriraju sektorske politike i politike prostornog razvoja koje treba harmonizirati vertikalno s politikama i potrebama viših i nižih razina. One su usredotočene na izgradnju konkurentnih regija i uravnotežen razvoj lokalnih zajednica smještenih u regiji.
- Razvojne politike lokalnih jedinica sastoje se od sektorskih politika i politike prostornog razvoja unutar lokalne jedinice i definiraju se razvojne aktivnosti po naseljima, kao i odnosima s okruženjem. One moraju biti u skladu s politikama viših razina razvojnog upravljanja i potrebama građana.

Dodatno, uz podjelu razvojnih politika prema razinama, može se predložiti i druga, suptilnija podjela koja je također sastavni dio koordinacijskog modela. Naime, ne radi se samo o suradnji ili nekom obliku participacije koji je potreban za uspješan razvojni proces, već se kombiniraju različiti oblici suradnje te participacija svih ključnih dionika. Jasno razlikovanje i razumijevanje pojedinih koraka unutar participativnog procesa pokazalo se vrlo korisnim u razumijevanju razlika između formalnih i neformalnih unutarnjih, kao i među-institucionalnih odnosa. Prvo, komunikacija i spremnost na komunikaciju ključni su za početnu razmjenu informacija, ali i za kasniju fazu provedbe razvojnih aktivnosti. Dakle, dobra je kultura komunikacije ključna. Ona se može smatrati osnovnim oblikom suradnje koji se može intenzivirati tijekom participativnih skupova i sastanaka. Kao drugi oblik može se navesti uobičajena kooperacija i razmjena znanja. Međutim, oba spomenuta oblika suradnje neformalna su jer se ne temelje nužno na ugovoru ili sporazumu. Treći oblik participativne interakcije je kolaboracija. Ovdje se pak radi o formaliziranom obliku suradnje u kojem se dijele i preuzimaju odgovornosti. Jedino kada se uspiju uspostaviti kolaborativni sporazumi, koordinacija razvojnih aktivnosti postaje moguća i djelotvorna jer tada predstavlja osnovu za stvarne aktivnosti – za provođenje programa i projekata. U teoriji, sudionici razvojnog procesa poštuju svoje partnere i preuzimaju odgovornost – tada se uspješna koordinacija aktivnosti može očekivati.

Nakon prezentacije modela koordinacije prema razinama razvojnog upravljanja (nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj), čime su opisani i vanjski među-institucionalni odnosi, predstavljena je modifikacija ovog općeg konceptualnog modela, i to uvođenjem pojedinih faza strateškog upravljanja (vidjeti slike 5.2. i 5.3.).

Slika 5.2. Model koordinacije prema razinama upravljanja i sektorima

INSTITUCIJE		HORIZONTALNA KOORDINACIJA PREMA SEKTORIMA (DOMENAMA, RESORIMA)			
VERTIKALNA KOORDINACIJA RAZVOJNIH POLITIKA PREMA RAZINAMA VLASTI I UPRAVLJANJA		EKONOMIJA	DRUŠTVO	PROSTOR I OKOLIŠ	
NACIONALNA RAZINA		NACIONALNA STRATEGIJA REGIONALNOG RAZVOJA I PROGRAM (operativni plan i plan aktivnosti)			
POLITIČKA		Ciljevi	Ciljevi	Ciljevi	
Konzultativni forum - šira partnerska skupina		Stvaranje konsenzusa			
UPRAVLJAČKA		Mjere	Mjere	Mjere	
Upravljačka arena - uža partnerska skupina		Određivanje prioriteta i međuovisnosti			
OPERATIVNA		Aktivnosti	Aktivnosti	Aktivnosti	
REGIONALNA RAZINA		REGIONALNA RAZVOJNA STRATEGIJA I PROGRAM (operativni plan i plan aktivnosti)			
POLITIČKA		Ciljevi	Ciljevi	Ciljevi	
Konzultativni forum - šira partnerska skupina		Stvaranje konsenzusa			
UPRAVLJAČKA		Mjere	Mjere	Mjere	
Upravljačka arena - uža partnerska skupina		Određivanje prioriteta i međuovisnosti			
OPERATIVNA		Aktivnosti	Aktivnosti	Aktivnosti	
LOKALNA RAZINA		LOKALNA RAZVOJNA STRATEGIJA I PROGRAM (operativni plan i plan aktivnosti)			
POLITIČKA		Ciljevi	Ciljevi	Ciljevi	
Konzultativni forum - šira partnerska skupina		Stvaranje konsenzusa			
UPRAVLJAČKA		Mjere	Mjere	Mjere	
Upravljačka arena - uža partnerska skupina		Određivanje prioriteta i međuovisnosti			
OPERATIVNA		Aktivnosti	Aktivnosti	Aktivnosti	

Izvor: Sumpor (2005).

Slika 5.3. Model koordinacije prema razinama i fazama upravljanja

PROGRAMIRANJE (A-priprema, B-analiza, C-plan, D-odlučivanje, E-priprema provedbe)		PROVEDBA I PRAĆENJE (F-tekući plan aktivnosti, G-priprema novog plana aktivnosti, H-priprema revizije programa)	
POLITIČKA RAZINA Anticipativna koordinacija na razini ciljeva - formalna koordinacija	Horizontalna koordinacija A, C Vertikalna koordinacija A, C Horizontalno-vertikalna koordinacija A, B, D, E	POLITIČKA RAZINA Anticipativna koordinacija na razini ciljeva - formalna koordinacija	Horizontalna koordinacija F, G, H Vertikalna koordinacija F, G, H Horizontalno-vertikalna koordinacija F, G, H
Konzultativni forum – šira partnerska skupina - neformalna koordinacija	Horizontalno-vertikalna koordinacija B, C, D, E	Konzultativni forum – šira partnerska skupina - neformalna koordinacija	Horizontalno-vertikalna koordinacija F, G, H
UPRAVLJAČKA RAZINA Upravljačka koordinacija na razini mjera i aktivnosti «Formalni koordinator»	Horizontalna koordinacija A Vertikalna koordinacija A Horizontalno-vertikalna koordinacija A, B, C, D, E	UPRAVLJAČKA RAZINA Upravljačka koordinacija na razini mjera i aktivnosti «Formalni koordinator»	Horizontalna koordinacija F Vertikalna koordinacija F Horizontalno-vertikalna koordinacija F, G, H
Vanjski stručnjaci – ugovori, tehnička pomoć	A, B, C, D, E	Vanjski stručnjaci – ugovori, tehnička pomoć	F, H
Upravljačka arena – uža partnerska skupina - formalizacija koordinacije (institucionalizacija kooperacije kroz kolaborativni partnerski sporazum)	Horizontalno-vertikalna koordinacija C, D, E	Upravljačka arena – uža partnerska skupina - formalizirana koordinacija između upravljačke i operativne razine	Horizontalno-vertikalna koordinacija F, G, H
OPERATIVNA RAZINA Operativna koordinacija na razini aktivnosti - formalna koordinacija	Horizontalno-vertikalna koordinacija B, C, E	OPERATIVNA RAZINA Operativna koordinacija na razini aktivnosti - formalna koordinacija	Horizontalna koordinacija F Vertikalna koordinacija F Horizontalno-vertikalna koordinacija F, G, H

Izvor: Sumpor (2005).

Naime, unutarnji institucionalni odnosi ključni su za sustav koordinacije. Organizacijom informacija o odgovornostima za koordinaciju prema fazama razvojnog upravljanja, kao što su programiranje, provedba i monitoring, stvoren je poseban model vrednovanja ili evaluacije. U ovom obliku model može poslužiti ocjeni horizontalnih i vertikalnih koordinacijskih aktivnosti i odgovornosti. Model uključuje vanjske i unutarnje institucionalne odnose i ovisnosti te stvaranje konsenzusa kroz participaciju ključnih dionika organiziranih primjerice u širem, neformalnom forumu, ili pak u užoj, na upravljanje usmjerenoj, operativnoj areni koja može postati i formalnom institucijom ako se uspostavi partnersko tijelo. Model služi isključivo kao opći referentni okvir temeljem

kojeg se mogu provoditi kvalitativne analize i donositi zaključci. U tom smislu, pokazalo se kako se radi o vrlo korisnom i široko primjenjivom modelu.

5.5. Testiranje koordinacije u hrvatskim slučajevima i zaključci

5.5.1. Vrednovanje strateškog planiranja razvoja temeljem modela koordinacije

Kako bi se modelom koordinacije ocijenili izabrani hrvatski slučajevi, bilo je potrebno formulirati okvir za vrednovanje koji sadrži relevantna pitanja vezana uz horizontalnu i vertikalnu koordinaciju. Ključno za odabir četiriju slučajeva bilo je nekoliko stvari. Prije svega korišten je iskustveni analitički pristup koji se pokazao vrlo korisnim u sociološkim, politološkim i ekonomskim istraživanjima. Zatim je ocijenjeno važnim da su razvojni programi izrađeni u skladu sa suvremenim metodološkim pristupom strateškog planiranja koji se 2001. godine prvi puta primijenio na lokalnoj razini u Hrvatskoj. Kao primjeri na lokalnoj razini mogu se spomenuti otok Šolta i Grad Virovitica⁹ gdje su izrađene integrirane analize stanja, koje uključuju kvantitativnu analizu podataka i kvalitativnu SWOT analizu nalaza. Posebnost u odnosu na druge pristupe bila je što su na osnovi sveobuhvatnog koncepta održivog razvoja analizirani gospodarstvo i društvene djelatnosti, ali i okoliš, prostor i institucije. Za druga dva slučaja (nacionalni i regionalni) primijenjen je sličan metodološki pristup strateškog planiranja, ali su provedene samo društveno-gospodarske analize. Ti aspekti su važni za ocjenu horizontalne koordinacije, odnosno koordinacije između sektora na istoj razini vlasti, upravne organizacije i upravljanja. Za ocjenu vertikalne koordinacije bilo je bitno odabrati primjere strateškog planiranja različitih razina vlasti – dakle lokalne, regionalne i nacionalne. Institucionalne strukture ocijenjene su u sva četiri slučaja, međutim, kvalitativni elementi i institucionalne međuovisnosti, unutarnje i vanjske, formalne i neformalne, bile su općenito zanemarene. Konzultacije i participativne radionice organizirane su u sva četiri slučaja, no odvijale su se u različitim fazama procesa i za različite svrhe. Primjerice, na Šolti i u Virovitici organizirane su participativne radionice nakon završetka analiza stanja, a za koje su prethodno bili provedeni individualni sastanci radi prikupljanja informacija i podataka. Cilj radionica sa širom skupinom ključnih dionika bio je identifikacija ključnih problema, ciljeva i prioriteta. S druge strane, za potrebe izrade «Prijedloga Strategije regionalnog razvoja Hrvatske» organizirane su konzultativne rasprave širom države. U Zadarskoj županiji su konzultacije kao metoda korištene tek u kasnijoj fazi procesa izrade programa, no učestalo tijekom faze provedbe programa radi pripreme projektnih kataloga. EK je odmah stavila na raspolaganje određen iznos financijskih sredstava za provedbu prvih programskih mjera i aktivnosti kroz niz konkretnih projekata. Ilustracije radi, u nastavku

⁹ Detaljnije se time bavi Poglavlje 9 ove knjige.

se nalaze sažeci vrednovanja četiriju primjera strateškog planiranja u Hrvatskoj, i to na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

a) Prijedlog Strategije regionalnog razvoja Hrvatske (SRR)

Najveći poticaj za ozbiljnije prihvaćanje potreba za konzistentnom srednjoročnom ili dugoročnom nacionalnom i regionalnom razvojnom politikom došao je do izražaja s obećanom financijskom pomoći EK za proces pristupanja Republike Hrvatske EU. Jedan od preduvjeta korištenja pretpristupnih i kasnije strukturnih fondova jest stvaranje apsorpcijskih kapaciteta hrvatskih institucija, što je moguće jedino kroz koordinirano djelovanje na osnovi primjereno osmišljenih razvojnih programa. U tom kontekstu, Republika Hrvatska izrazila je potrebu za izradom «Prijedloga Strategije regionalnog razvoja Hrvatske», kao i uz to vezanog jedinstvenog Zakona o regionalnom razvoju. Proces izrade započeo je 2003. godine uz tehničku pomoć EU kroz program CARDS¹⁰ za Hrvatsku. Nacrt strategije dovršen je u jesen 2005. godine. Iako se sam proces usvajanja strategije i zakona odužio, konačno se usvajanje očekuje do kraja 2009. godine¹¹. Unatoč postignutom, regionalna se razvojna politika nastavila provoditi kao i prije, odnosno na osnovi parcijalnih zakona koji ciljaju na područja od posebnog državnog interesa, kao što su područja pogođena ratom, otoci i brdsko-planinska područja.

Jedna od početnih ideja u vrijeme izrade SRR bila je iz istih fondova financirati tehničku pomoć za izradu «Nacionalne razvojne strategije» (*National Development Plan* - NDP). U tom razvojnom dokumentu bili bi integrirani sektorski i regionalni nacionalni razvojni ciljevi. Proces izrade trebao je započeti sredinom 2005. godine i trajati dvije godine, no odgođen je uslijed političke odluke, ali i uslijed najave promjena u pristupu programiranju na razini EU u nadolazećem novom programskom razdoblju. Tako je umjesto najavljivane sveobuhvatne nacionalne razvojne strategije pripremljen «Strateški okvir za razvoj 2006.-2013.» (SOR) (2006) s desetak nacionalnih razvojnih prioriteta i bez konkretnog akcijskog, odnosno operativnog plana. Nakon toga je pripremljen poseban razvojni dokument pod nazivom «Okvir za usklađenost strategija 2007.-2013.» (OUS) (2007), a koji predstavlja stratešku osnovu za potrebe buduće alokacije pretpristupnih fondova EU kroz program IPA predstavljen 2006. godine. Treba napomenuti kako se izrada nacionalnog razvojnog dokumenta politički još uvijek smatra «samo» instrumentom za korištenje pretpristupnih i budućih strukturnih fondova EU, a ne kao ključni i jedinstveni razvojni dokument Vlade RH za upravljanje sveukupnim razvojem Republike Hrvatske.

¹⁰ CARDS – Community Assistance for Reconstruction and Development Support.

¹¹ Nakon parlamentarnih izbora u studenom 2007. godine nova vlast u koalicijskom sporazumu bilježi kako se «Nacionalna strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske», kao i prateći Zakon, treba usvojiti do kraja 2008., što je ponovno odgođeno do kraja 2009. godine. Kako su strateški dokument i prateće analitičke podloge pripremane prije tri do četiri godine, sada ih je trebalo ažurirati i prilagoditi novonastalim promjenama u Hrvatskoj i EU za što se koristila tehnička pomoć EU.

Kako je SRR bio dostupan samo kao nacrt, odnosno doveden do kraja faze programiranja, ocijenjen je samo taj dio procesa pomoću modela koordinacije. Ocijenjen je pristup programiranja, kao i način prepoznavanja institucionalnih međuovisnosti i budućih institucionalnih struktura, uključujući ključne elemente za buduću provedbu. Ovdje su predstavljeni neki od zaključaka proizišlih iz ocjene na osnovi referentnog okvira koji je uspostavljen modelom koordinacije. Vanjski su stručnjaci istaknuli potrebu za izgradnjom institucionalnih struktura i stvaranjem uvjeta za jačanje apsorpcijskih kapaciteta hrvatske javne uprave, a u velikoj su mjeri uzete u obzir institucionalne dimenzije interakcije horizontalne i vertikalne koordinacije. Može se očekivati kako će se konkretni koordinacijski problemi pojaviti prilikom izrade sadržajne dimenzije akcijskog plana te ciljeva, mjera i aktivnosti unutar predloženih programa. Naime, u ovom dokumentu nije u dovoljnoj mjeri izražen sadržaj koji se obično veže uz pitanja održivog regionalnog razvoja kao što su gospodarski razvojni ciljevi, društvena pitanja ili pitanja vezana uz okoliš. Može se zaključiti kako horizontalni institucionalni odnosi nisu u dovoljnoj mjeri uzeti u obzir. Nije bilo jasno što je Vlada željela omogućiti ovom politikom – osim boljih administrativnih struktura za lakši tijek novca. Koje više postavljene ciljeve bi zainteresirane strane trebale slijediti na nižim razinama vlasti i u kojem smjeru bi trebale djelovati? Jasno proizlazi kako su sadržajna pitanja prepuštena sektorskim strateškim dokumentima, i na nacionalnoj, i na regionalnoj razini, kao i budućim strateškim dokumentima vezanim uz pretpristupne i strukturne fondove EU.

Stoga, unatoč pokušaju da se ovim projektom predstavi kompleksna institucionalna struktura te formalno poštivanje načela partnerstva, još uvijek se osjeća pretežito dominantan vertikalni utjecaj državne hijerarhije. Kolaboracija nije izravno ugrađena u ovaj proces, iako se u prvotnom nacrtu Zakona o regionalnom razvoju predlagala formalizacija odnosa županijskih samouprava i Vlade RH kroz kolaborativne partnerske sporazume ili ugovore. Također, prisutan je vrlo snažan međunarodni utjecaj na formulaciju vrlo širokih nacionalnih ciljeva. To je, primjerice, vidljivo u sljedećim formulacijama: «Cilj 1 – Sve županije i šire regije sposobne su doprinijeti održivom razvoju i nacionalnoj konkurentnosti i smanjiti društvene i gospodarske nejednakosti u državi (Prijedlog Strategije regionalnog razvoja Hrvatske, 2005: 21); Cilj 2 – Učinkovit okvir za upravljanje regionalnim razvojem predstavljen je do 2013. godine (Prijedlog Strategije regionalnog razvoja Hrvatske, 2005: 24).» S obzirom da je formulacija nove nacionalne regionalne politike, temeljene na preporukama europskih stručnjaka, usmjerena prema stvaranju okvira na nacionalnoj razini koji bi omogućio razvoj odozdo, prijedlozi vezani uz sadržajni dio razvojnih potreba očekuju se od nižih razina (odozdo prema gore). U budućnosti će biti važno da niže razine vlasti budu također sposobne izraziti realne i konkretne potrebe putem primjereno izrađenih razvojnih programa.

b) Regionalni operativni program (ROP) Zadarske županije

«Regionalni operativni program Zadarske županije» (2003) prvi je strateški program izrađen u skladu s načelima i metodologijom koju preporučuju EK i međunarodna tehnička pomoć (UNDP-UNOPS). Iniciranje konzultativnog procesa i ostvarenje kooperacije u radnim skupinama predstavljalo je poseban izazov za predstavnike Županije. Posebna pažnja bila je posvećena prepoznavanju i uključivanju dovoljnog broja stvarno zainteresiranih partnera ili dionika kako bi se istovremeno postigla primjerena zastupljenost i učinkovitost procesa. Prepoznato je kako komunikacija između državnih i nevladinih interesnih skupina još nije dovoljno razvijena. U tom procesu Županija je nastojala održavati konzultacijski proces, no predstavnici su priznali da je to i za njih bio proces učenja te da će nastaviti sa zajedničkim radom tijekom faze provedbe.

Skupština Zadarske županije usvojila je ROP u prosincu 2003. godine i time je dokument postao službenim razvojnim dokumentom za Županiju za razdoblje 2004.-2010. Program, međutim, nije bio provediv u prvoj godini, jer je operativni plan bio definiran samo do razine mjera te je pripremljen okvirni popis mogućih aktivnosti koje su se mogle provoditi unutar tog okvira mjera. Prepoznato je da za provedbu ROP-a županija nije odredila nikakva proračunska sredstva za prvu godinu te je definirano previše prioriteta. Drugi tim tehničke pomoći sastavljen od stručnjaka koje je financirala EU angažiran je od sredine 2004. godine radi podržavanja Županije tijekom prve faze provedbe ROP-a. Taj tim je nakon *ex-ante* evaluacije otkrio nedostatke programa i odmah je predložena revizija ROP-a tijekom 2005. godine. Provedbeni mehanizmi su se trebali uspostaviti, a formalno je uspostavljeno Regionalno partnerstvo. Formalni koordinator provedbe ROP-a unutar Županijske uprave ostala je ista osoba kao i tijekom faze planiranja, te je ta osoba odgovorna i za Partnersku skupinu.

c) Program održivog razvitka otoka (PORO) Šolte¹²

Iz perspektive problematike koordinacije i razvojnog upravljanja na subregionalnoj razini, «Program održivog razvitka otoka Šolte» (2003) prvi je formalno usvojen razvojni upravljački instrument s obilježjima višerazinskog razvojnog upravljanja. Izrada je pokrenuta 2001. godine na inicijativu i u okviru projekta tehničke pomoći kojeg je financirala njemačka vlada¹³. Lokalna samouprava dobro je prihvatila inicijativu, a formalni korisnik tehničke pomoći na nacionalnoj razini bilo je tadašnje Ministarstvo javnih radova, obnove i graditeljstva. Prema Zakonu o otocima (NN 34/99) spomenuto Ministarstvo bilo je odgovorno za iniciranje procesa izrade ukupno 26 PORO-a i 14 sektorskih Državnih programa za razvitak otoka (DPRO). Taj zadatak predstavljao je

¹² Vidjeti Poglavlje 9 ove knjige.

¹³ Projekt «Konzultacije pri planiranju regionalnog razvoja u Hrvatskoj» provodili su GTZ i EIZ.

gotovo nepremostiv koordinacijski problem. Programme je zatim trebala usvojiti Vlada Republike Hrvatske budući da su otoci područja od posebnog državnog interesa.

Nacionalni institucionalni, pravni i programski okvir za provedbu «Nacionalnog programa razvitka otoka» (Starc, Kaštelan-Macan i Ćurlin, 1997) stvoren je 1997. godine, i to bez pomoći stranih stručnjaka. Međutim, provedbeni propisi kojima bi odredbe Zakona o otocima tek mogle postati provedive su nedostajali. PORO Šolta bio je pilot projekt kojeg je Ministarstvo prihvatilo nakon što je program izrađen, a iskustva stečena u procesu strateškog planiranja predstavljala su metodološku osnovu za pripremu propisa za izradu preostalih programa. Unatoč formalnom zanimanju državne uprave, otočni razvoj se zasniva na programiranju koje kao sustavni pristup nije predstavljalo politički prioritet. To je bio jedan od glavnih razloga zašto je Općinsko vijeće otoka Šolte usvojilo PORO Šolta u veljači 2002. godine, a Vlada Republike Hrvatske tek u studenom 2003. godine. Do kraja 2005. godine svi nacrti programa su bili izrađeni, no Vlada je neprestano odgađala usvajanje, uglavnom zbog političkih razloga.

Unatoč slabostima koje proizlaze iz nedostatnog organizacijskog i fiskalnog kapaciteta Općine Šolta, kao i slabo funkcionirajućeg sustava na nacionalnoj razini odgovornog za politiku otočnog razvitka, PORO Šolta se ipak provodio – ne u potpunosti, ali u okvirima danih okolnosti i mogućnosti.

d) Strateški program razvoja Grada Virovitice¹⁴

Kao sljedeći zanimljiv primjer vrednovanja koordinacije i razvojnog upravljanja na lokalnoj razini poslužio nam je slučaj Grada Virovitice. Inicijativa za pokretanje procesa izrade strateškog razvojnog dokumenta za Grad Viroviticu došla je 2001. godine od strane vanjskih stručnjaka angažiranih na projektu tehničke pomoći njemačke vlade¹⁵. Korišteni su suvremeni pristupi strateškom planiranju razvoja uz participaciju raznih interesnih skupina u gradu. Iako strateško razvojno planiranje na lokalnoj razini nije zakonski propisano, gradonačelnik i poglavarstvo prihvatili su izradu programa uz vanjsku tehničku pomoć. U tom kontekstu, strateški program trebao je biti novi okvir za razvojnu politiku Grada Virovitice, kao i osnova za koordinaciju razvojnih aktivnosti na području grada. Međutim, program nikada nije dobio priliku da postane razvojni upravljački instrument lokalne vlasti. Izrađen je u razdoblju značajne političke nestabilnosti u gradskoj vlasti. Istovremeno kada su Gradsko poglavarstvo i vijeće prihvaćali program, iskorištena je prilika za pripremu smjene gradonačelnika. Početak procesa izrade obilježen je promjenom vlasti nakon redovitih izbora u proljeće 2001. godine. Već krajem 2002. godine, kada je usvojen «Strateški program razvoja Grada Virovitice» (2002), provedeni su prijevremeni izbori, a nova lokalna vlast nije prihvatila

¹⁴ Detaljnije se time bavi Poglavlje 9 ove knjige.

¹⁵ Projekt «Konzultacije pri planiranju regionalnog razvoja u Hrvatskoj» provodili su GTZ i EIZ.

Program zbog nedostatka osjećaja vlasništva, iako je novi gradonačelnik, prethodno kao član Gradskog vijeća, glasao za njega.

Nova lokalna vlast imala je svoj vlastiti razvojni koncept i nije se više pozivala na usvojeni Program. Iz ovog primjera neuspjeha strateškog planiranja da se izlučiti niz korisnih spoznaja koje mogu poslužiti daljnjem razmatranju primjene strateškog planiranja u javnoj upravi. Politička volja, naime, ključni je preduvjet za proces razvojnog planiranja, odnosno za provedbu planova i programa. Važna je, nadalje, i politička stabilnost kako bi se razvojne odluke mogle dosljedno provoditi. Neuspjeh strateškog planiranja u Virovitici rezultat je i pristupa vanjskih savjetnika jer političku situaciju i spremnost lokalne samouprave na stvarne institucionalne promjene nisu primjereno ocijenili. Iako se u prvi mah cjelokupni proces može smatrati beskorisnim, ipak je došlo do procesa učenja među uključenim dionicima te je iskustvo doprinjelo budućoj primjeni participativnih pristupa planiranju.

5.5.2. Zaključci o vrednovanju izabranih analiza slučajeva temeljem modela koordinacije

U svim slučajevima korišten je model koordinacije, predstavljen na slici 5.3., kao referentni okvir, odnosno kao opći kriterij za razlikovanje različitih elemenata vertikalne koordinacije, horizontalne koordinacije te njihove interakcije u određenim koracima i aktivnostima tijekom faza programiranja, provedbe i praćenja. Taj referentni okvir dovoljno je fleksibilan da omogući ocjenu četiriju slučajeva različitih razina razvojnog upravljanja. Zanimljivo, unutarnje su se institucionalne strukture, odnosno interne vertikalne hijerarhije razlikovale u svim slučajevima pri čemu u najlakšem slučaju, u Gradu Virovitici, program nije bio proveden, dok se u najkompleksnijem slučaju, PORO-u otoka Šolte, program provodio djelomično. Glavna spoznaja bila je kako nije moguće jasno razgraničiti unutarnje upravljačke razine jer se zbog političkih utjecaja pomiču granice, dok odgovorni često imaju višestruke uloge, primjerice upravljačku i političku, političku i operativnu.

Na osnovi vrednovanja «Prijedloga Strategije regionalnog razvoja Hrvatske» (2005) pomoću modela koordinacije može se zaključiti kako su institucionalne dimenzije uzete u obzir, no strategija nije prepoznala sadržajnu dimenziju koja se obično veže uz pitanja regionalnog razvoja. Unatoč formalnom isticanju načela partnerstva, prepoznaje se dominacija središnje razine vlasti i međunarodnih institucija u vertikalnim institucionalnim strukturama i predloženim definicijama nacionalnih razvojnih ciljeva. Nacionalna je razvojna politika usredotočena na pružanje okvira na nacionalnoj razini koji će omogućiti nižim razinama da predlože sadržajne dijelove regionalne politike. Na taj način je stvoren prihvatljiv okvir kojim se omogućuje horizontalna, kao i vertikalna koordinacija razvojnih aktivnosti. Podržat će se izrada regionalnih i lokalnih razvojnih

programa, programa u kojima će endogeni razvojni potencijali biti prepoznati i razvojne potrebe jasno istaknute. Tako je stvorena osnova za harmonizaciju razvojnih politika uzduž vertikalnih odnosa, odozdo prema gore. Također, jasne će informacije o potrebnoj pomoći tako ići prema nižim razinama kojima će nacionalna i međunarodna razina moći izravno odgovoriti financijskom ili tehničkom pomoći, uz odgovarajuće pravne i administrativne promjene. Općenito, na nacionalnoj su razini prisutne značajne slabosti vezane uz horizontalnu koordinaciju (nedostatak moći), dok je kod vertikalne koordinacije prepoznatljiva snažna hijerarhija (financijski resursi).

Nakon vrednovanja slučaja Zadarske županije, otoka Šolte i Grada Virovitice na osnovi strukturiranog instrumenta za ocjenu – modela koordinacije – može se zaključiti sljedeće: na regionalnoj i lokalnoj razini horizontalna je koordinacija lakša nego na nacionalnoj razini, i to zbog manje kompleksnih institucionalnih struktura i većeg interesa ili potrebe da se informacije dijele. Javljaju se, međutim, značajni problemi u preuzimanju odgovornosti, a određene se slabosti mogu prepoznati u vertikalnoj koordinaciji koja je pod snažnim utjecajem političkih odnosa. Rješenje je jačanje institucionalnih kapaciteta na lokalnoj i regionalnoj razini, što uključuje i stvaranje novog i primjenjivog znanja unutar akademske i konzultantske zajednice.

Literatura

Ahrens, J., 2002, *Governance and economic development: a comparative institutional approach*, Cheltenham: Edward Elgar.

Albrechts, L., 2001, «How to proceed from image and discourse to action: As applied to the Flamish Diamond», *Urban Studies*, 38(4), str. 733-745.

Alexander, E. R., 1995, *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*, Amsterdam: Gordon & Breach.

Bryson, J. i Crosby, B., 1992, *Leadership for the common good: Tackling public problems in a shared-power world*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Carmichael, P., 2002, «Review of Public Administration, Briefing Paper – Multi-level Governance», <http://www.rpani.gov.uk/multilevel>.

Dräger, S., M. Sumpor, N. Starc i Ž. Horvat, 2003, «Basic Guidelines for the Elaboration of Strategic Development Programs at the Local Level», Working Paper, br. 1/1, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb.

Dunford, M., 1995, «Cohesion, Growth, and Inequality in the European Union» u A. Amin i J. Tomaney, ured., *Behind the Myth of the European Union - Prospects for Cohesion*, str.125-146, London: Routledge.

European Council, 2000, «Presidency Conclusions of the Lisbon European Council», ožujak, Lisbon: European Council, http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm.

Healey, P., 1997, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Huxham, C. i S. Vangen, 2005, *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*, Abingdon: Routledge.

Kasper, W. i M. E. Streit, 1998, *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*, Cheltenham: Edward Elgar.

Kiwit, D. i S. Voigt, 1995, «Considerations on Institutional Change Taking into Account the Relationship between External and Internal Institutions», *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 46, str. 117-148.

Lank, E., 2006, *Collaborative Advantage: How Organizations Win by Working Together*, Hampshire: Palgrave Macmillan.

North, D. C., 2003, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

Okvir za usklađenost strategija 2007.-2013., 2007, Zagreb: Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU.

Polenske, K., 2004, «Competition, Collaboration and Cooperation: An Uneasy Triangle in Networks of Firms and Regions», *Regional Studies*, 38(9), str. 1029-1043.

«Prijedlog Strategije regionalnog razvoja Hrvatske (sažetak)», 2005, Zagreb: Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, <http://www.mmpi.hr/default.aspx?id=1135>.

«Program održivog razvitka otoka Šolte 2002.-2007.», 2003, Šolta-Split-Zagreb: Općina Šolta i Vlada Republike Hrvatske, <http://www.regio-hr.com/knjigecat.php?catid=33>.

«Regionalni operativni program Zadarske županije 2004.-2010.», 2003, Zadar: Zadarska županija, http://www.rop-hr.org/docs/HR_zadar/aktivnosti/regionalni%20operativni%20program%202004-2010.pdf.

Starc, N., M. Kaštelan-Macan i S. Ćurlin, 1997, «Nacionalni program razvitka otoka», Zagreb: Ministarstvo razvitka i obnove.

Strateški okvir za razvoj 2006.-2013., 2006, Zagreb: Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU.

«Strateški program razvoja Grada Virovitice 2001.-2005.», 2002, Virovitica: Grad Virovitica, http://www.regio-hr.com/eaadmin/catpics/N126_1_E_1.pdf.

Sumpor, M., 2005, «Koordinacija razvojnih politika prema integrativnoj politici regionalnog razvoja», doktorska disertacija, Split: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu.

Sumpor, M., 2006, «Creating Collaborative Advantages through Coordination of Regional Development Activities», 46 ERSA Congress Proceedings, CD, Volos: ERSA.

Voigt, S., 1999, «Choosing How to Choose – the Narrow Path Between Effective Constitutions and Wishful Thinking in Constitutional Choice», Diskussionspapier, br. 15/99, Jena: Max-Planck Institut zur Forschung von Wirtschaftssystemen.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Narodne novine*, br. 129/2005.

Zakon o otocima, *Narodne novine*, br. 34/1999.

Institucionalni kapaciteti za integralni regionalni razvoj i novi pristupi upravljanju razvojem u Hrvatskoj¹

6.1. Konceptualni osvrt na institucije, razvojno upravljanje i regionalni razvoj

Institucije su važne za upravljanje razvojem. Kao što se danas razvoj razumijeva u širem, procesno orijentiranom, čak evolutivnom smislu, može se također prihvatiti i da se on tiče sviju, a ne samo manje razvijenih ili nerazvijenih. Stoga će ona područja, lokacije, regije ili županije «na Zapadu» koje su iskusile značajne poteškoće tijekom industrijske transformacije znati vrlo dobro što «potreba za promjenom i transformacijom» može značiti za budući razvoj. Upravo se institucionalna i politička ekonomika bavi ulogom i važnošću institucija i razvojnog upravljanja. Istraživači u ovom području ističu najpoznatije radove Northa (2003) i Stiglitz (2000), no zanimljivi su i radovi drugih autora poput Ahrensa (2002) te Kiwita i Voigta (1995). U kontekstu regionalnog i lokalnog, kao i prostornog razvoja, postoje mnogi autori koji prepoznaju važnost institucija i razvojnog upravljanja u kontekstu održivog razvoja poput Healey (1997), Albrechts (2001), Sumpor (2005) i dr.

Središnje pitanje uloge institucija u razvoju jest njihov *institucionalni kapacitet*, bio to kapacitet za tranziciju ili transformaciju. No, problem koji se u tom kontekstu javlja jest mjerljivost postojećih kapaciteta. Mjerenje je moguće ukoliko je sustav javne uprave uspostavljen na osnovama tzv. koncepta životnog ciklusa javnih politika, odnosno utemeljen na principu osnovnih koraka strateškog upravljanja u javnom sektoru: analize, formulacije, ugovaranja i financiranja, provedbe, praćenja i vrednovanja. Sukladno tome treba biti uređen sustav praćenja i vrednovanja provedbe politika te formulirani pokazatelji uspješnosti na osnovi kojih je moguće mjeriti napredak u provedbi politika, programa i planova. U tom smislu je važno uzeti u obzir adekvatnost ljudskih resursa te često istaknute uvjete poput financijskih resursa i *know-how* u javnoj upravi i upravljanju. Kapacitet institucije često se odnosi i na «apsorpcijski kapacitet» neke države u korištenju strukturnih ili pretpristupnih fondova EU. No, značajni se iznosi financijskih sredstava za razvoj investiraju u tehničku pomoć i izgradnju institucionalnih kapaciteta upravo kako bi se institucijama u pristupnim državama omogućilo da «drže korak» s naprednijima u EU.

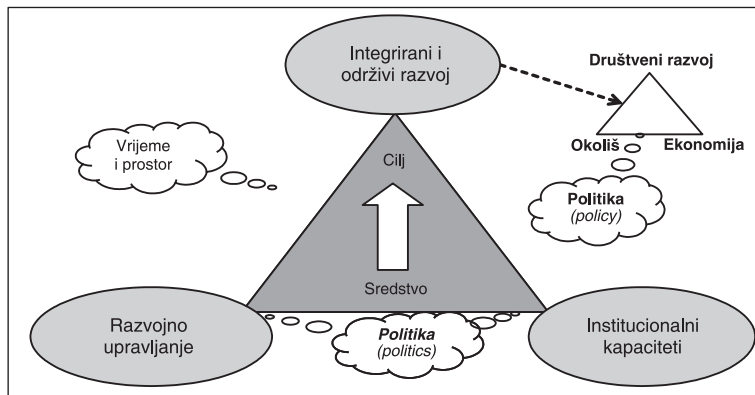
¹ Ranija verzija ovog rada prezentirana je na kongresu ERSa 2007. godine u Parizu, Francuska. Vidjeti Sumpor (2007).

Novi pristupi razvojnog upravljanju izravno su povezani s prethodnim pojmom institucionalnih kapaciteta budući da se danas značajno težište stavlja na korištenje fleksibilnijih, ali još uvijek službeno zadanih mehanizama planiranja i programiranja potrebnih kao osnova za proračunsko planiranje i učinkovito upravljanje razvojem. Također, tijekom proteklih 10-15 godina, procesi i postupci razvojnog upravljanja postaju središnja pitanja u okviru istraživanja razvojne, političke i institucionalne ekonomike. Kao što je već ranije istaknuto, razvojno upravljanje često se povezuje s horizontalnom i vertikalnom komunikacijom i koordinacijskim problemima vezanim uz provedbu razvojnih politika, planova i programa. Vertikalno razvojno upravljanje se razumijeva u kontekstu koordinacije između razina vlasti – od iznad-nacionalne pa sve do lokalne razine i obratno (Sumpor, 2005). Povećani razvojni problemi javljaju se između sektora jer institucije koje pripadaju određenim sektorima ne komuniciraju i ne surađuju. Najčešće je to rezultat «borbe za oskudna proračunska sredstva», odnosno «učinka silosa» ili pak institucionalne tišine među institucijama. Naglasak se prvenstveno stavlja na transparentnost u javnom ili državnom djelovanju, na veću odgovornost političara te državnih i javnih službenika. Načela programiranja EU, kao što su participacija i koordinacija, izravno ciljaju na primjenu novih pristupa razvojnog upravljanju kroz uspostavu novih institucija, procesa i međuodnosa, ne samo u novim članicama EU, već i u kandidatkinjama za pristupanje EU.

Kohezijskom politikom EU omogućava se integracija razvojnih ciljeva u regionalnom razvoju. Suvremeni pristup regionalnom razvoju utemeljen je na cjelovitom konceptu održivog razvoja gdje se ekonomske, okolišne i društvene dimenzije razvoja razmatraju kao jednako važni dijelovi jedne cjeline (Dräger et al., 2003). Integracija različitih razvojnih dimenzija ili politika istovremeno se razmatra i u prostornom kontekstu. U tom smislu je prihvaćena i nadopuna dvaju ciljeva društvene i ekonomske kohezije EU trećim ciljem, teritorijalnom kohezijom (European Commission, 2004a; 2004b). Prepreke prostornih podjela i sektorskih razlika u vremenskim horizontima, kao što su ekonomska dobit u kratkom roku, okolišna pitanja u dugom roku ili sveukupno unapređenje životnog standarda građana u srednjem roku, predstavljaju praktične probleme i konfliktna stajališta. Stoga ih treba pravovremeno uzeti u obzir kada se pripremaju razvojni programi na bilo kojoj razini razvojnog upravljanja. U tom kontekstu participacija svih ključnih dionika dolazi do izražaja.

Na slici 6.1. istaknuta je uzročno-posljedična povezanost između sredstava koje sačinjavaju postojeći institucionalni kapaciteti i pristupi razvojnog upravljanju i općeg cilja koji se očituje u postizanju integriranog i održivog razvoja. Spomenuta uzročno-posljedična veza ključna je za uspostavu odgovarajućih institucionalnih struktura pri provedbi održive razvojne politike. U sljedećem odjeljku iznose se osnovni podaci o regionalnom razvoju u Hrvatskoj.

Slika 6.1. Integrirani pogled na institucije, razvojno upravljanje i održivi razvoj



Izvor: Sumpor (2007).

6.2. Hrvatski kontekst regionalnog razvoja

6.2.1. Osnovne odrednice nove regionalne razvojne politike u Hrvatskoj 1990.-2005.

Činjenica jest kako se razvoj događa u konkretnom prostoru određenom prirodom i okolišem, kao i stanovništvom koje živi i djeluje na tom prostoru u danom vremenskom razdoblju. Početne informacije bitne za određivanje razvojne politike odnose se na osnovne statističke podatke o stanovništvu i administrativno-teritorijalnom ustroju (vidjeti tablicu 6.1.).

Hrvatska je oduvijek bila točka dodira različitih kultura i civilizacija. Njen regionalni identitet ukorijenjen je u geografskim, kao i turbulentnim povijesnim previranjima. Tek nakon rata (1991.-1995.) Republika Hrvatska je stekla potpunu neovisnost. Ratna razaranja bila su dramatična u smislu gubitka života, kao i u smislu uništenog fizičkog i prirodnog okoliša (Kordej-De Villa et al., 2005).

Demografski trendovi pokazuju kako je 1991. godine Hrvatska imala pozitivan prirodni prirast. Tijekom rata (1991.-1995.) je prirodna stopa prirasta bila negativna, a tek u razdoblju 1995.-1997. stopa rođenih prelazi stopu umrlih. Nakon 1997. godine došlo je do naglog pada stope rođenih, što rezultira negativnim prirodnim prirastom stanovništva. Prisilna migracija uzrokovana ratom, posebno prema Gradu Zagrebu u razdoblju 1991.-1995., rezultira u koncentraciji stanovništva u glavnom gradu. Prema popisu stanovništva iz 2001. godine, gotovo jedna četvrtina populacije živi u glavnom gradu i okolnom području Zagrebačke županije. U razdoblju 1994.-2003. više od 716.000 ljudi u Hrvatskoj se preselilo iz jednog mjesta u drugo. Najveći udio migracije stanovništva

(12 posto) zabilježen je 2003. godine. Kordej-De Villa et al. (2005) navode kako su u razdoblju 1994.-2003. najčešće migracije bile među županijama (45 posto).

Tablica 6.1. Osnovni statistički podaci na županijskoj i lokalnoj razini u Hrvatskoj

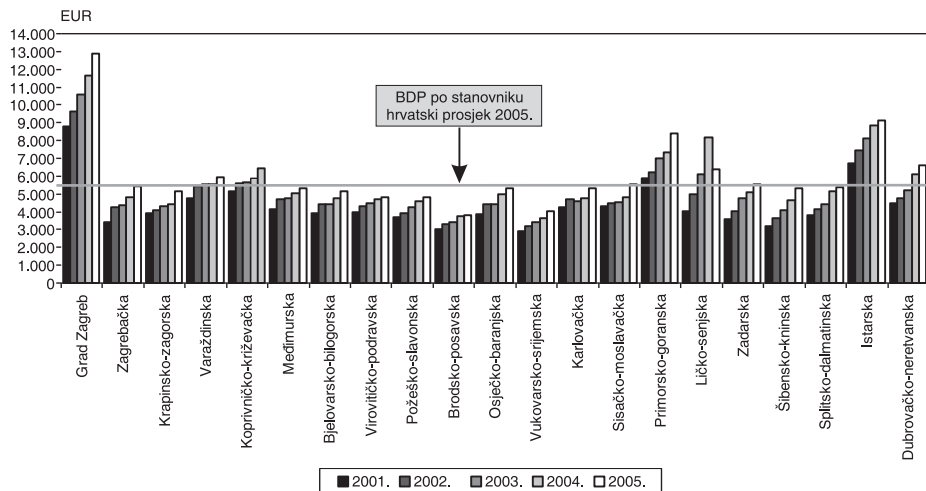
Županija / županijsko središte (grad kao glavno gospodarsko/ administrativno središte)	Površina (km ²)	Br. lokalnih jedinica samouprave (status 07/2006)		Stanovništvo (popis 2001.)			
		Gradovi (urbana središta)	Općine (ruralna središta)	Županija		Županijsko središte (gradovi)	
				Broj stanovnika	Gustoća naseljenosti	Broj stanovnika	% u županiji
I. Zagrebačka/ Velika Gorica- gospodarsko središte	3.078	9	25	309.696	101	63.517	20,5
II. Krapinsko-zagorska/ Krapina	1.230	7	25	142.432	116	12.950	9,1
III. Sisačko-moslavačka/ Sisak	4.448	6	13	185.387	42	52.236	28,2
IV. Karlovačka/ Karlovac	3.622	5	17	141.787	39	59.395	41,9
V. Varaždinska/ Varaždin	1.260	6	22	184.769	147	49.075	26,6
VI. Koprivničko-križevačka/ Koprivnica	1.734	3	22	124.467	72	30.994	24,9
VII. Bjelovarsko-bilogorska/ Bjelovar	2.638	5	18	133.084	50	41.869	31,5
VIII. Primorsko-goranska/ Rijeka	3.590	14	22	305.505	85	144.043	47,1
IX. Ličko-senjska/ Gospić	5.350	4	8	53.677	10	12.980	24,2
X. Virovitičko-podravski/ Virovitica	2.021	3	13	93.389	46	22.618	24,2
XI. Požeško-slavonska/ Požega	1.821	5	5	85.831	47	28.201	32,9
XII. Brodsko-posavska/ Slavonski Brod	2.027	2	26	176.765	87	64.612	36,6
XIII. Zadarska/ Zadar	3.643	6	28	162.045	44	72.718	44,9
XIV. Osječko-baranjska/ Osijek	4.149	7	35	330.506	80	114.616	34,7
XV. Šibensko-kninska/ Šibenik	2.994	5	15	112.891	38	51.553	45,7
XVI. Vukovarsko-srijemska/ Vinkovci-administrativno i gospodarsko središte (Vukovar- administrativno središte)	2.448	5	26	204.768	84	35.912	17,5
XVII. Splitsko-dalmatinska/ Split	4.524	16	39	463.676	102	188.694	40,7
XVIII. Istarska/ Pula- administrativno i gospodarsko središte (Pazin-administrativno)	2.813	10	31	206.344	73	58.594	28,4
XIX. Dubrovačko-neretvanska/ Dubrovnik	1.782	5	17	122.870	69	43.770	35,6
XX. Međimurska/ Čakovec	730	3	22	118.426	162	30.455	25,7
Grad Zagreb – poseban status – «Glavni grad i županija»	640	0	0	779.145	1.217	779.145	100,0
UKUPNO Republika Hrvatska	56.542	126	429	4.437.460	78	1.957.947	44,1

Izvor: DZS (2001) i Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 86/06).

Regionalne razlike u gospodarskom i društvenom razvoju obično se definiraju u terminima regionalnog BDP-a i stopama nezaposlenosti. One su se također pogoršale uslijed strukturnih promjena uz značajne društvene i gospodarske posljedice. Prema podacima Državnog zavoda za statistiku iz 2008., u razdoblju 2001.-2005. godine zamjetan je rast BDP-a u gotovo svim županijama, osim lagane stagnacije u 2003. godini u Karlovačkoj i Bjelovarsko-bilogorskoj županiji, kao i u Varaždinskoj u 2004. godini. Očekivan pad BDP-a očitovao se u 2005. godini u Ličko-senjskoj županiji uslijed zatvaranja radnih mjesta u građevinskom sektoru zbog dovršetka radova na gradnji autoceste kroz južnu Hrvatsku. Najviši udio u ukupnom BDP-u ostvaren je u glavnom gradu (32,4 posto) iza kojeg slijede Splitsko-dalmatinska (8,2 posto), Primorsko-goranska (8,2 posto), Istarska (6,2 posto), Zagrebačka (5,6 posto) i Osječko-baranjska županija (5,5 posto). Pored glavnog grada i tzv. prstena oko Zagreba radi se o županijama u kojima se nalaze najveći gradovi u Hrvatskoj (Split, Rijeka, Pula i Osijek) te predstavljaju glavna industrijska središta ili polove rasta. Istovremeno su Ličko-senjska, Požeško-slavonska i Virovitičko-podravska županija one koje su ostvarile najniže razine BDP-a.

Kao što se vidi na slici 6.2., u razdoblju 2001.-2005. samo tri od ukupno 21 županije ostvaruju BDP po stanovniku iznad prosjeka Hrvatske. Značajnije promjene vidljive su u rezultatima Ličko-senjske županije koja se pomiče s 19. na 4. mjesto ljestvice u 2004. godini. Takav rezultat proizlazi iz pojačane gospodarske aktivnosti u kratkom roku uslijed lokacije građevinskih poduzeća u županiji, kao i zapošljavanja radnika na izgradnji autoceste (Zagreb-Split) te zbog niske gustoće naseljenosti.

Slika 6.2. Regionalni BDP Hrvatske po stanovniku

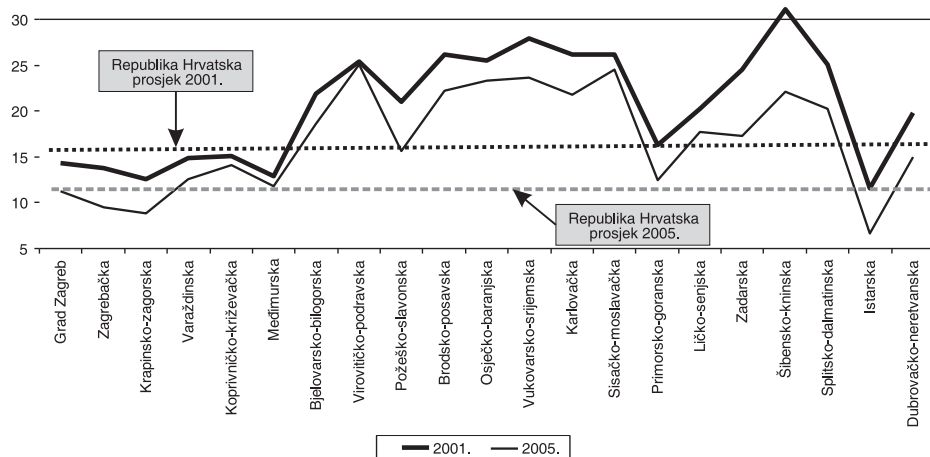


Izvor: DZS (2006; 2007; 2008).

U 2005. godini BDP po stanovniku u Gradu Zagrebu bio je 83,4 posto iznad nacionalnog prosjeka, dok je u Istri iznosio 29,7 posto, a u Primorsko-goranskoj županiji 19 posto iznad nacionalnog prosjeka. U svim drugim županijama je procijenjeni BDP po stanovniku bio ispod prosjeka Hrvatske te se kretao od najnižih 53,8 posto prosjeka u Brodsko-posavskoj županiji i 57,2 u Vukovarsko-srijemskoj pa do 94 posto prosjeka u Dubrovačko-neretvanskoj županiji.

Drugi pokazatelj regionalnih nejednakosti jest stopa regionalne nezaposlenosti. Stope nezaposlenosti na razini županija, iako samo procijenjene, prikazane su na slici 6.3., i to za 2001. i 2005. godinu. Stopa je nezaposlenosti na nacionalnoj razini 2001. godine bila 19,5 posto, dok su poboljšanja u gospodarskom stanju vidljiva u smanjenju stope nezaposlenosti na 15,8 posto u 2005. godini.

Slika 6.3. Nezaposlenost u Hrvatskoj na županijskoj razini (u %)



Izvor: Procjene temeljene na podacima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (2006) i DZS (2001).

Na županijskoj razini u 2005. godini najniže stope nezaposlenosti zabilježene su u Istri (6,7 posto), Krapinsko-zagorskoj županiji (8,9 posto) i Zagrebačkoj županiji (9,5 posto). Najviše stope nezaposlenosti zabilježene su u Virovitičko-podravskoj (25,1 posto) i Sisačko-moslavačkoj županiji (24,6 posto). Zanimljiv pozitivni razvoj u petogodišnjem razdoblju zamjećuje se u značajnom padu stopa nezaposlenosti u Zadarskoj i Šibensko-kninskoj županiji. Upravo su se u te dvije županije izradili 2001.-2003. godine prvi «Regionalni operativni programi» (ROP) temeljeni na participativnim pristupima i smjernicama o programiranju EU, uz pomoć europskih konzultanata financiranih iz programa CARDS za Hrvatsku i UNDP-UNOPS. Od tada do danas izrađeni su za sve županije, osim za Grad Zagreb, od čega ih je osam izradila grupa stručnjaka

financiranih iz programa CARDS. Izradu dijela ostalih programa financirao je Fond za regionalni razvoj i Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka².

U Virovitičko-podravskoj županiji gotovo da nije došlo do promjene u stopama nezaposlenosti u promatranom razdoblju te ova županija značajno zaostaje za drugima. Iako je tek nedavno započela proces izrade ROP-a, to ne znači da nije imala nikakve razvojne programe. U 2002. godini Županijska skupština usvojila je «Županijsku strategiju za razvoj malog gospodarstva», no čini se da nisu zabilježeni nikakvi pozitivni učinci u godinama koje su uslijedile.

Oba pristupa korištena u izradi razvojnih programa utemeljena su na standardnim postupcima programiranja EU uz uključivanje ključnih dionika u participativne procese. Međutim, osnovna razlika leži u tome što je ROP imao unaprijed zajamčeno financiranje i stvarnu političku podršku, kao i angažirane službenike javne uprave koji su učinkovito surađivali s međunarodnim stručnjacima zaposlenima na pomoći u provedbi izrađenih programa. Stabilnost lokalne politike izuzetno je važna jer odražava političku odgovornost da se slijede dogovorene razvojne aktivnosti. Nedostatak takve političke odgovornosti glavni je razlog što unatoč izrađenom ROP-u za Sisačko-moslavačku županiju, također financiranom iz programa CARDS, njegova provedba nije utjecala na promjene u stopama nezaposlenosti koje su izrazito visoke.

6.2.2. Administrativne strukture i formalni procesi razvojnog upravljanja

Pravni okvir za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u Hrvatskoj uspostavljen je 1992. godine. U narednim godinama provedene su brojne reforme teritorijalnog i institucionalnog okvira. U 2001. godini usvojen je novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01) u kojem su županije jasno definirane kao jedinice područne (regionalne) samouprave, dok su gradovi i općine ostale jedinice lokalne samouprave. Danas je Republika Hrvatska unitarna država s 21 županijom koje predstavljaju regije u nacionalnom kontekstu. Grad Zagreb ima poseban status grada i županije. Do 2001. godine županije su imale dvojne funkcije, provodeći delegirane zadatke nacionalne razine, kao i zadatke vlastite samouprave. Postojanje dviju vrsta javne uprave na županijskoj razini, devolvirane³ područne, odnosno regionalne samouprave i dekoncentriranih ureda državne uprave na županijskoj razini, stvorili su nejasnu institucionalnu strukturu. Nakon razdvajanja ureda 2001. godine na županijskoj razini, županijske samouprave našle su se u situaciji nedostatka stručnih kadrova. Stručni je kadar uglavnom ostao raditi za novoustrojene urede državne uprave na

² Od 2008. godine Uprava za integrirani regionalni razvoj pripada novo uspostavljenom Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva (MRRŠVG).

³ Devolucija je najviša razina decentraliziranosti sustava, pri čemu se u potpunosti prenose ovlasti, odlučivanje i financiranje na niže razine vlasti. Dekoncentracija predstavlja najnižu razinu decentraliziranosti jer se prenose samo izvršne ovlasti.

županijskoj razini koje raspolažu dostatnim financijskim sredstvima i stvarnim političkim autoritetom. Pojavom regionalnih razvojnih praksi podržanih od strane EU i drugih bilateralnih donatorskih inicijativa i projekata, županije su krenule s jačanjem svoje društvene i gospodarske razvojne uloge i pozicije na području Hrvatske.

Unatoč činjenici što se hrvatske županije smatraju regionalnim jedinicama samouprave, one su suviše male da bi se mogle smatrati regijama u europskom kontekstu i zapravo pripadaju lokalnoj razini vlasti (NUTS III razina)⁴. Od kako je Hrvatska kandidatkinja za pristupanje EU, Državni zavod za statistiku pokrenuo je proces konzultacija o mogućim scenarijima za podjelu Hrvatske na NUTS II regije⁵. Nakon višegodišnjeg procesa, završni dogovor je postignut u ožujku 2007. godine kad je Hrvatska i službeno podijeljena na tri statističke NUTS II regije: Sjeverozapadna Hrvatska (6 županija), Središnja i Istočna (Panonska) Hrvatska (8 županija) te Jadranska Hrvatska (7 županija)⁶. Iako je započeo stručnom analizom i raspravom, cjelokupni proces obilježen je u prvom redu tehničko-administrativnim zahtjevima EK te internim političkim pregovorima na nacionalnoj razini u Hrvatskoj. Prihvaćeno rješenje kritizirale su manje razvijene županije unutar regije Sjeverozapadne Hrvatske nezadovoljne što s vidljivo dominantnijim Gradom Zagrebom predstavljaju NUTS II regiju. Upravo ta regija mogla bi u bliskoj budućnosti dovoljno ojačati da više ne bude u mogućnosti koristiti sredstva iz strukturnih fondova.

6.2.3. Institucionalni i fiskalni kapaciteti na regionalnoj i lokalnoj razini

Ukupan broj od 576 lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica samouprave⁷ u usporedbi s ukupnim brojem stanovnika od 4,4 milijuna ne govori puno. No, znajući kako se od 1990. godine broj jedinica lokalne samouprave upeterostručio te kako se konstantno povećava unatoč činjenici da mnoge među postojećim jedinicama lokalne samouprave nisu sposobne ispuniti sve svoje funkcije, može se ustvrditi kako takav razvoj nije održiv u dužem roku. Broj stanovnika u jedinicama lokalne samouprave se također znatno razlikuje, pri čemu oko 70 posto živi u gradovima (urbanim područjima) i oko 30 posto u općinama (ruralna područja). Nadalje, prema podacima iz «Popisa stanovništva 2001.», samo četiri grada imaju više od 100.000 stanovnika. Tu je i 28 općina koje imaju manje od 1.000 stanovnika. Međutim, unatoč veličini i broju stanovnika, sve lokalne jedinice imaju iste odgovornosti i uglavnom trebaju provoditi iste funkcije. Može se

⁴ NUTS – francuska kratica za Nomenklaturu teritorijalnih statističkih jedinica koju je preuzela i Republika Hrvatska.

⁵ U okviru vođenja Kohezijske politike EU, koja se financira kroz sustav strukturnih fondova, upravo je NUTS II razina ciljane teritorijalna jedinica za provedbu politike. Stoga bi se statističke regije trebale sastojati od određenog broja administrativnih regionalnih jedinica, tj. županija, kako bi mogle biti kompatibilne sa sustavom koji je uspostavljen na razini Europske unije.

⁶ Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku (NN 35/07). Vidjeti i Prilog 1.

⁷ Stanje iz srpnja 2006. godine: 21 županija, 126 gradova i 429 općina.

očekivati kako je upravo uloga županijske samouprave da podržava lokalne jedinice koje imaju manje organizacijskih i fiskalnih kapaciteta, dok će snažnija urbana središta imati snažniji položaj od županija u financijskom smislu, kao i u dostupnosti ljudskih resursa.

Ekonomska i administrativna snaga većih urbanih središta razmatrala se i tijekom prve faze decentralizacije⁸ pokrenute 2001. godine. U tu svrhu provedena je analiza fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica samouprave i administrativnih jedinica (Jurlina Alibegović, 2003). Prema dobivenim rezultatima, odnos između tekućih prihoda i tekućih rashoda za osnovne funkcije koje provodi svaka jedinica lokalne samouprave upućuje na zaključak kako oko 30 posto njih nije bilo u stanju pokriti svoje tekuće rashode tekućim prihodima. Međutim, u analizi se detaljnije ne razmatra veličina lokalne samouprave, niti pruža li ona sve zakonom predviđene usluge. Slabije se lokalne jedinice u pravilu oslanjaju na transfere središnje države ili jednostavno ne pružaju obvezatne usluge. Ministarstvo financija redovito objavljuje podatke konsolidirane opće države koji se odnose na izvršenje središnjeg državnog proračuna, izvanproračunskih fondova te 53 jedinice lokalne i područne samouprave koje su ušle u prvu fazu decentralizacije 2001. godine⁹. Prihodi konsolidirane opće države iznosili su 46-47 posto BDP-a u razdoblju 2001.-2003., dok su izdaci posudbe umanjeni za otplate prešli ukupne prihode, što je rezultiralo ukupnim deficitom od oko 3 posto BDP-a u svakoj godini navedenog razdoblja. Neke promjene socijalne politike dogodile su se tijekom tog razdoblja (mirovinski sustav, doprinosi za zdravstvo i zapošljavanje integrirani su u Sustav državne riznice). Prihodi središnje države porasli su od 32 posto u 2001. na 39 posto BDP-a u 2003. godini, a rashodi središnje države pokazuju značajniju promjenu od 26 posto u 2001. na 38 posto BDP-a u 2003. godine.

Hrvatska je vrlo centralizirana država, što mogu potvrditi upravo udjel prihoda lokalne samouprave u BDP-u i udjel ukupnih prihoda državnog proračuna¹⁰. Krajem 2006. godine vlada je predložila izmjene u financijskoj strukturi lokalne razine, a Sabor Republike Hrvatske ih je prihvatio u Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 136/06). Od siječnja 2007. godine udjeli u porezu na dohodak porasli su u prilog jedinica lokalne i područne samouprave, dok se porez na dobit više ne dijeli i postaje u cijelosti prihod državnog proračuna. No, država se u određenim slučajevima, kao što su to lokalne jedinice koje pripadaju područjima posebne državne skrbi i brdsko planinskim područjima, odriče svog udjela poreza na dobit i prepušta ga u cijelosti tim jedinicama. Lokalne jedinice koje imaju snažniju gospodarsku osnovu (npr. Grad Zagreb) pretrpjet će smanjenja u proračunu uslijed gubitka udjela u porezu na dobit, dok će većina drugih lokalnih jedinica biti na dobitku.

⁸ Za pokretanje procesa decentralizacije odabrana su 32 grada i 21 županija.

⁹ Vidjeti Ministarstvo financija, <http://www.mfin.hr/hr/mjesečni-statistički-prikazi>.

¹⁰ Vidjeti Poglavlje 2 u ovoj knjizi.

6.3. Institucije, razvojno upravljanje i pristup integralnom razvoju

Glavno pitanje ovog dijela je prije svega: Jesu li sredstva o kojima političari odlučuju odgovarajuća za postizanje ciljeva koji su obuhvaćeni cjelovitom vizijom održivog razvoja? Prihvatljiva je ideja kako na to pitanje ne postoji jednoznačan odgovor, već se može očekivati mnoštvo odgovora za cijeli niz potpitanja. Stoga se jedino s nizom potpitanja može doći do određenih odgovora koji omogućuju sagledavanje mogućih poboljšanja u institucionalnom i razvojno-upravljačkom sustavu neke države ili regije. Prema tome, analitički okvir za ocjenu različitih pristupa razvojnom upravljanju u regionalnom razvoju temelji se na pitanjima povezanim s tri spomenuta ključna aspekta, s institucionalnim kapacitetima, s pristupom razvojnom upravljanju i s integriranim razvojem, a ona su:

a) U kojem stanju su postojeći institucionalni kapaciteti i kakva je politička klima?

U kontekstu ovog pitanja, potpitanja se mogu kretati u smjeru propitivanja razine političke evolucije i spremnosti da se razumije potreba za «dobrim» među-institucionalnim odnosima. Odgovori na ta pitanja su prije svega deskriptivni. Može se tvrditi kako će niska razina političke evolucije sprječavati razvojno programiranje i provedbu planova. Također, ako ne postoji zajedničko razumijevanje o tome kako bi demokracija i njena osnovna načela trebala djelovati u nekoj državi, regiji ili lokalnoj sredini, tada pravednost može biti ugrožena.

b) Jesu li uvedeni i primijenjeni određeni novi pristupi razvojnom upravljanju?

Umjesto isticanja «koliko je dobar» određeni model, odnosno kako postoji samo «jedan najbolji» model za razvoj neke države, može se postaviti složenije pitanje. Naime, u koliko mjeri su primjenjivi modeli razvojnog upravljanja kreirani negdje drugdje i koliko prilagodbe je potrebno ili razmatrano kako bi se ti modeli učinili funkcionalnima u nekom novom institucionalnom okruženju ili kontekstu? Treba istaknuti kako nove države, institucije ili procesi ne nastaju ni iz čega – njihova nova egzistencija i djelovanje temelje se na postojećim institucionalnim okvirima, osnovama, procesima i tradicijama. Međutim, pitanje je do koje mjere se ta pitanja uzimaju u obzir? Opće je prihvaćeno kako ne postoji jedan najbolji model ili pristup, već samo pristupi koji djeluju bolje u određenim kontekstima ili okruženjima nego neki drugi. Od pomoći u tom smislu jesu smjernice koje su fleksibilnije i oslanjaju se na prihvaćanje općih načela, kao što su participacija ključnih dionika u razvojnom procesu. No, kako bi se uveli novi načini djelovanja, potrebna je prilagodba i više vremena za oblikovanje procesa učenja i razumijevanja onih razvojnih aktivnosti koje obuhvaćaju procese i tijekove.

c) Jesu li mogućnosti za integrirani regionalni razvoj u cjelovitom smislu uzete u obzir?

Ovo važno pitanje vezano je uz ekonomsku snagu koja sama predstavlja sredstvo za postizanje održivog razvoja, uključujući rješavanje socijalnih i okolišnih pitanja kao što se predlaže u okviru cjelovitog koncepta. No, kada se primijeni, integrirani razvoj razvojne aktere često tjera da se zapitaju je li održivi razvoj doista realističan cilj ili čista vizija? Kvantitativni rezultati koji djeluju kao pokazatelji ekonomske snage obično su proračunski prihodi i rashodi te drugi izvori financiranja kao što su potpore, zajmovi, javno-privatne investicije i sl. Teško je očekivati da će razvoj biti moguć bez dovoljne ekonomske snage. Drugi važan uvjet održivog razvoja jest dostatnost organizacijskih kapaciteta i dostupnost kompetentnih ljudskih resursa za provedbu politika na kolaborativan, odnosno participativan način. Integrirani regionalni razvoj neće biti moguć ako je provedba politika raščlanjena po sektorima bez komunikacije i koordinacije.

Navedena pitanja i razmatranja predstavljaju poticaj za daljnja istraživanja i razvoj metodoloških pristupa u ocjenjivanju institucionalnih kapaciteta.

6.4. Zaključno o procesima razvojnog programiranja u Hrvatskoj

Razvojno planiranje i programiranje je aktivnost, odnosno kontinuirani proces koji se odnosi na sve razine države i vlasti. Istovremeno je programiranje, sukladno Zakonu o proračunu (NN 96/03), obveza kada se radi o pripremi proračuna za kapitalne investicije. Međutim, metodologije se programiranja, a posebno pristupi, značajno razlikuju. Razvojnim dokumentima koji su izrađeni nedostaju obično ključne informacije o provedbenim strukturama, načinima koordinacije, izvorima financiranja i odgovornostima za pojedine zadatke i aktivnosti. Treba podsjetiti da Hrvatska ipak ima dugu tradiciju razvojnog planiranja. No, glavni je problem, čak i danas, *upravo provedba razvojnih strategija, programa i planova*.

Počevši od 2001. godine, može se posvjedočiti ekstenzivnom trendu uspostavljanja razvojnih institucija na županijskoj i lokalnoj razini u Hrvatskoj. Određen broj razvojnih institucija posvećenih razvoju malog i srednjeg poduzetništva izrastao je tijekom devedesetih godina 20. stoljeća na lokalnoj i županijskoj razini. Te se institucije pretvaraju u županijske ili regionalne razvojne agencije pa danas sve županije imaju razvojnu instituciju. Velik će izazov za razvojne institucije u budućnosti biti aktivna uloga u upravljanju i provedbi razvojnih projekata financiranih iz europskih i drugih javnih, kao i privatnih izvora u Hrvatskoj.

Na osnovi stečenog iskustva u primjeni novih pristupa razvojnom upravljanju u Hrvatskoj, može se zaključiti da postoje potencijali za podizanje postojećih institucionalnih kapaciteta, i to do razina potrebnih za uspješniju provedbu integriranih regionalnih razvojnih programa. Izgradnja institucionalnih kapaciteta zahtijeva vrijeme, volju za učenjem i političku otvorenost za prihvaćanje novih procesa i pristupa razvojnom upravljanju.

Jasno, politička stabilnost je ključni faktor za bilo koji razvojni proces. Međutim, uvođenje cjelovitih i participativnih pristupa razvoju može djelovati revolucionarno u nekom autokratskom i tradicionalno paternalističkom okruženju. Ti pristupi zahtijevaju više strpljivosti, komunikaciju i dublje znanje nego za bilo koji pristup razvoju koji se primjenjivao ikada prije.

Iako su pritisci snažni, a kapaciteti slabiji, na lokalnoj i regionalnoj razini postoje potencijali jer se mnogi procesi pokreću upravo «odozgo». Naime, politika svoj najjači utjecaj vrši na nacionalnoj razini te u institucijama središnje države, no na lokalnoj i regionalnoj razini individualni razvojni akteri zapravo igraju ključnu ulogu. Udruživanjem kompetentnih pojedinaca na lokalnoj i regionalnoj razini stvara se jaka snaga koja vrši značajan pritisak na predstavnike političkih i upravnih struktura nacionalne razine te ih tjera da djeluju na što transparentniji i odgovorniji način. Ti procesi se u velikoj mjeri mogu povezati s uvođenjem novih pristupa razvojnom upravljanju i stvaranja novih institucionalnih struktura i procesa u Hrvatskoj od početka 21. stoljeća. Oni također pružaju i mnoštvo istraživačkih mogućnosti za sve one koji su zainteresirani za izgradnju institucija i razvojne procese u novo uspostavljenim upravnim strukturama.

Literatura

Ahrens, J., 2002, *Governance and economic development: a comparative institutional approach*, Cheltenham: Edward Elgar.

Albrechts, L., 2001, «How to proceed from image and discourse to action: As applied to the Flamish Diamond», *Urban Studies*, 38(4), str. 733-745.

Dräger, S., M. Sumpor, N. Starc i Ž. Horvat, 2003, «Basic Guidelines for the Elaboration of Strategic Development Programs at the Local Level», Working Paper, br. 1/1, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb.

DZS - Državni zavod za statistiku, 2001, «Popis stanovništva 2001.», Zagreb: Državni zavod za statistiku, <http://www.dzs.hr/>.

DZS - Državni zavod za statistiku, 2006, «Bruto domaći proizvod za Republiku Hrvatsku i županije od 2001. do 2003.», Priopćenje br. 12.1.2, Zagreb: Državni zavod za statistiku.

DZS - Državni zavod za statistiku, 2007, «Bruto domaći proizvod za Republiku Hrvatsku i županije, 2004.», Priopćenje br. 12.1.2, Zagreb: Državni zavod za statistiku.

DZS - Državni zavod za statistiku, 2008, «Bruto domaći proizvod za Republiku Hrvatsku i županije, 2005.», Priopćenje br. 12.1.2, Zagreb: Državni zavod za statistiku.

European Commission, 2004a, *A new partnership for cohesion, convergence, competitiveness and cooperation: Third report on economic and social cohesion*, Brussels: European Commission, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm.

European Commission, 2004b, *Interim Territorial Cohesion Report, Preliminary Results of ESPON and EU Commission Studies*, DG Regional Policy, Brussels: European Commission, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/coheter/coheter_en.pdf.

Healey, P., 1997, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Hrvatski zavod za zapošljavanje, 2006, *Godišnjak 2005*, Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje, http://www.hzz.hr/DocSlike/HZZ_Godisnjak_2005.pdf.

Jurlina Alibegović, D., 2003, «Financiranje lokalne samouprave» u K. Ott, A. Bajo i M. Pitarević, ured., *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj*, str. 92-107, Zagreb: Institut za javne financije i Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe.

Kiwit, D. i S. Voigt, 1995, «Considerations on Institutional Change Taking into Account the Relationship between External and Internal Institutions», *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 46, str. 117-148.

Kordej-De Villa, Ž., I. Rašić Bakarić, N. Starc, P. Stubbs, M. Sumpor i J. Šišinački, 2005, «The Spatial Dimensions of Development in Croatia - From Theory to Policy Vacuum» u Ž. Lovrinčević, A. Mervar, D. Mihaljek, M. Nušinić, S. Radas, N. Starc, S. Švaljek i I. Teodorović, ured., *Proceedings of the 65th Anniversary Conference of the Institute of Economics, Zagreb*, str. 611-646, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb.

Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku, *Narodne novine*, br. 35/2007.

North, D. C., 2003, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

Stiglitz, J. E., 2000, *Economics of the Public Sector*, 3. izdanje, New York, NY: W.W. Norton & Company.

Sumpor, M., 2005, «Koordinacija razvojnih politika prema integrativnoj politici regionalnog razvoja», doktorska disertacija, Split: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu.

Sumpor, M., 2007, «Is there any institutional capacity for integrated regional development? Application of new governance approaches in Croatia», *47 ERSA Congress Proceedings*, CD, Paris: ERSA.

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, *Narodne novine*, br. 136/2006.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Narodne novine*, br. 33/2001.

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, br. 86/2006.

Zakon o proračunu, *Narodne novine*, br. 96/2003.

III.

PARTICIPACIJA

Participacija, partnerstvo i/ili pomoć: unutarnji i vanjski dionici u održivom razvoju

7.1. Uvodne napomene

«Partnerstvo utemeljeno na participaciji svih dionika» nova je mantra planiranja strateškog razvoja i višerazinskog upravljanja širom razvijenog svijeta, svijeta u razvoju i tranzicijskog svijeta. Kako se čini, održivi razvoj i participacija postali su nerazdvojni i u teoriji i u praksi. Pa ipak, kao što i jest s većinom takvih mantri, ispod mirne površine nalazi se unutrašnjost puna kompleksnosti i neizvjesnosti, u kojoj moć i interes nastavljaju igrati važnu, ali i sve suptilniju ulogu.

Ovaj rad istražuje participaciju, partnerstvo i sudjelovanje dionika, i teoretski i praktično, polazeći od našeg iskustva planiranja strateškog razvoja u Hrvatskoj. Također poziva na oprez naspram sveobuhvatnog poopćavanja, s jedne strane participacije kao nove panaceje ili čarobne formule razvoja, a s druge strane grubog odbacivanja participacije kao, u osnovi, mita ili doista «nove tiranije» (Cooke i Kothari, 2001). Nadasve, u radu se ističe kako složenosti višerazinskog upravljanja, obrađene u prethodnim radovima, prikazuju opće istine o participaciji kao vrlo problematične. Neizbježno složene transakcije i pregovori između sve većeg broja nadležnosti (Bache i Flinders, 2004) u «ugniježenim mrežama» (Marks, 1993) pokazuju kako je ishode različitih vrsta participacije u procesu donošenja odluka vrlo teško pratiti. Tako nas pitanja participacije vraćaju na osnovna društveno-znanstvena pitanja odnosa između agenata, struktura, institucija i diskursa (Moulaert i Jessop, 2006).

Drugi dio rada daje pregled dijela literature s područja participacije, partnerstva te dioništva, posebice one koja dolazi sa šireg područja literature o društvenom razvoju. Treći dio prikazuje ulogu međunarodnih aktera ili, u našim terminima, vanjskih dionika. Četvrti dio istražuje pitanja moći i participacije u planiranju potpora i razvoja koristeći se kontekstom zemalja u razvoju kao i kontekstom tranzicijskih zemalja, dok nas peti dio uvodi u odabrane radove i druge članke na temu participacije za održivi razvoj u Hrvatskoj. U šestom dijelu iznose se određeni zaključci i postavljaju, doduše ukratko, sastavnice budućeg istraživanja. Istovremeno naglašavajući važnost multidisciplinarnog pristupa pitanjima koja su otvorena ovom knjigom, važno je primijetiti kako je ovo poglavlje pisao britanski sociolog koji analizom planiranja prostornog razvoja skreće pozornost i na sadržaj i na procese u politikama i praksama. Iznad svega, rad naglašava imperativ da se istražuje i razmišlja o «crnoj kutiji» (Mosse, 2005) te upućuje na «jaz» između teorija i politika s jedne strane te provedbenih praksi s druge. U ovom

smislu participacija je malo više no skraćenica za «složeno kulturno djelovanje između razvojnih projekata i onih kojima su namijenjeni» (Li, 1999: 298). Povremeno se u radu nedovoljno razlikuje između različitih razina apstrakcije, od participacije građana *per se*, preko općenito shvaćene participacije u programima i razvojnim projektima, do specifičnih tema proizašlih unutar okvira participacije kod planiranja strateškog razvoja. To je djelomično posljedica svjesnog korištenja literature koja se bavi širim područjem od one koja se isključivo bavi planiranjem strateškog razvoja, ali je ponekad i proizvod problematičnog rascjepa između teorija i koncepata izvučenih iz, do određene mjere, raznolikih društvenih procesa.

7.2. Razumijevanje participacije, partnerstva i dionika

7.2.1. Participacija: genealogija koncepta (ideje)

Godine 1996. Svjetska banka je izdala «Participation Sourcebook» (World Bank, 1996) u čijem uvodniku je, tada novi direktor, James D. Wolfensohn naveo kako «osobno vjeruje u važnost participativnih pristupa i partnerstva u razvoju te je osobno predan da ih učini načinom poslovanja (Svjetske) banke» (World Bank, 1996: ix). Ovo preobraćenje vodećih međunarodnih aktera na planu razvoja prema konceptu do tada usvojenom većinom od strane socijalnih radnika u zajednici, nevladinih udruga, aktivista, vizionara i progresivnih intelektualaca, dakle kritičara Svjetske banke i njenog pristupa razvoju vođenog «odozgo prema dolje» (*top-down*) od «strane stručnjaka» - predstavlja trenutak kada je participacija institucionalizirana unutar razvojnih projekata. Zanimanje Svjetske banke za alate i tehnike participacije može se, doduše, promatrati kao eksplicitni pokušaj da se depolitizira i odbaci kritika zbog promjene fokusa Banke s ishoda na procese.

Značajno je, doduše, kako istovremeno ističući brigu za uključivanjem siromašnih u svoje projekte, sama Svjetska banka eksplicitno odbacuje koncept «popularne participacije», uže povezan sa širom demokratizacijom i razmišljanjem o «dubokoj demokraciji», ne bi li se usredotočila na participaciju dionika. Odatle slijedi i definicija:

«Participacija je proces kroz koji dionici utječu i dijele kontrolu nad razvojnim inicijativama te odlukama i resursima koji utječu na njih» (World Bank, 1996: 3). Nadalje: «Dionici su oni koji su pogođeni ishodom – negativno ili pozitivno – ili oni koji mogu utjecati na ishod predložene intervencije» (World Bank, 1996: 125).

Svjetska banka polemizira s pokušajem da se utvrdi «savršeni model» participacije, spajajući uvid da «kada god participacija otpočne, *uvijek je za malo zakašnjela* i uvijek će joj prethoditi prijašnja mišljenja, stavovi i prosudbe njezinih pokrovitelja» (World Bank, 1996: 122) te štoviše:

«Iako tvrdimo da svi dionici moraju surađivati da bi se ostvario napredak u razvojnim projektima, također prepoznajemo da različiti dionici imaju različite razine moći, različite interese te različite resurse. Iz tih razloga također prepoznajemo da su potrebni dogovori kako bi se ujednačilo područje djelovanja i omogućilo različitim dionicima da sudjeluju u interakciji na jednakoj i izvorno kooperativnoj osnovi» (World Bank, 1996: 7).

Naknadno je Svjetska banka razvila tipologiju s obzirom na četiri razine participacije te daljnju potpodjelu na nisku i visoku razinu participacije:

Tablica 7.1. **Razine participacije**

Participacija niske razine:	1. Dijeljenje informacija	jednostrana komunikacija
	2. Konzultacije	dvostrana komunikacija
Participacija visoke razine:	3. Suradnja	zajednička kontrola nad odlukama i resursima
	4. Ovlaštenje	prijenos kontrole nad odlukama i resursima

Izvor: OED (2001: 2).

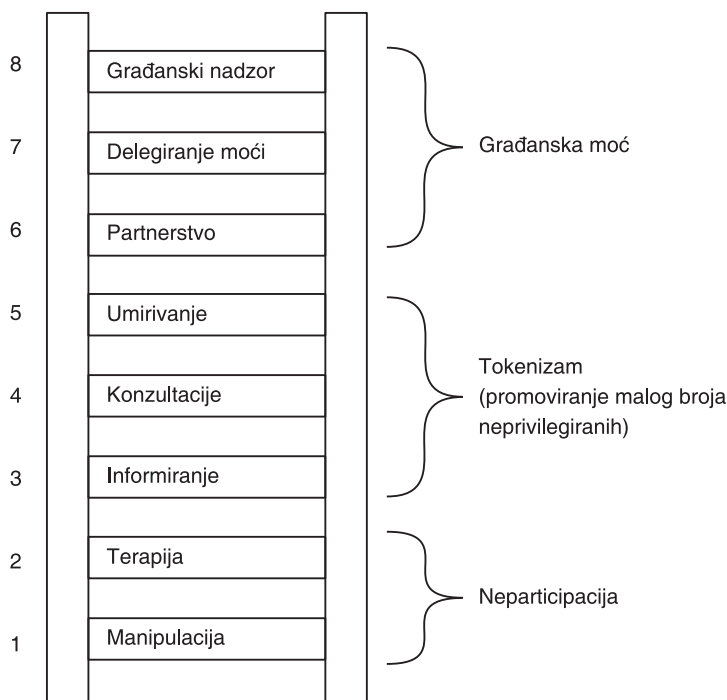
Prema ovome, tipologija razlikuje između puke komunikacije i aktualnog utjecaja i kontrole. Istovremeno se napominje kako ova četiri modela nisu «pokazatelji razina» nego «izrazito različiti tipovi participacije» (Avramovski, 2004: 4) te se čini kako su posuđeni iz, iako bez referenci, članka «A Ladder of Citizen Participation» (Arnstein, 1969), ključnog rada društvenih znanosti, prvi put objavljenog skoro trideset godina prije nego li je Svjetska banka pokazala interes za tematiku.

Klasični rad Sherry Arnstein pokušao je povezati koncept «građanske participacije» s uzrokom «značajnih društvenih reformi», eksplicitno se referirajući na iskustvo protesta francuskih studenata '68. kako bi se dokazalo da «participacija bez redistribucije moći čuva *status quo*» (Arnstein, 1969: 216). Arnstein je razvila tipologiju s osam razina participacije «uređenu po modelu ljestvi, gdje svaka prečka na ljestvama odgovara količini moći građana u određivanju krajnjeg ishoda» (Arnstein, 1969: 217).

Arnstein vidi prečke 1 i 2 kao namjerno kreirane ne bi li omogućile nositeljima moći da «obrazuju» i «liječe» sudionike, a koja odjekuje u kasnijem naglasku Svjetske banke na «društvenom učenju» (World Bank, 1996) te prečke 3 i 4 kao mogućnosti da se glasovi čuju bez mogućnosti utjecaja. Prečka 5 dopušta građanima da savjetuju, ali čuva pravo nositelja moći na odlučivanje. Prečku 6, partnerstvo, autorica vidi kao mogućnost građana da «pregovaraju i uključe se u stvaranje kompromisa sa značajnim nositeljima moći» (Arnstein, 1969: 222). Arnstein je manje jasna oko prečke 7 na kojoj «građani zadobivaju većinu mjesta na kojima se odlučuje» (Arnstein, 1969: 222) prizivajući pitanje reprezentacije ili prečke 8 koja se odnosi na «punu menadžersku moć» (Arnstein, 1969: 222). Ona razvija tipologiju namijenjenu za programe američke Vlade tako da se razina 7 odnosi na određene ovlaštene agencije i odbore, a razina

8 na eksperimentalne programe gdje oni koji tradicionalno nemaju moć vode «cijeli posao planiranja, kreiranja politika i upravljanja programima» (Arnstein, 1969: 223).

Slika 7.1. Ljestvica participacije



Izvor: Arnstein (1969: 217).

Arnstein bilježi kako model treba doraditi u oba smjera, i u odnosu na više nijansiranu koncepciju moći i u odnosu na analizu značajnih «prepreka» participaciji. Tipologija koju je razvila Arnstein po našem je mišljenju još uvijek relevantna, i to upravo jer postavlja moć u središte analize, jer odstranjuje zbunjenost kada se različiti tipovi participacije pomiješaju u jedno te najviše od svega jer nas vodi prema propitivanju donekle praznog pojma «partnerstva» koje je sve viđenije kao optimalna razina participacije u programima strateškog planiranja.

7.2.2. Partnerstvo kao modalitet upravljanja

Novi diskurs o partnerstvu postaje sve važniji ne samo u društvenom razvoju, nego i u širem kontekstu eksperimenata u upravljanju i direktnoj demokraciji. Predlaže se da partnerstvo postane novi, preferirani model upravljanja koji bi uključio «preoblikovanje političkih i tehničkih procesa» (Larner i Craig, 2002: 4). Napredna društva i društva

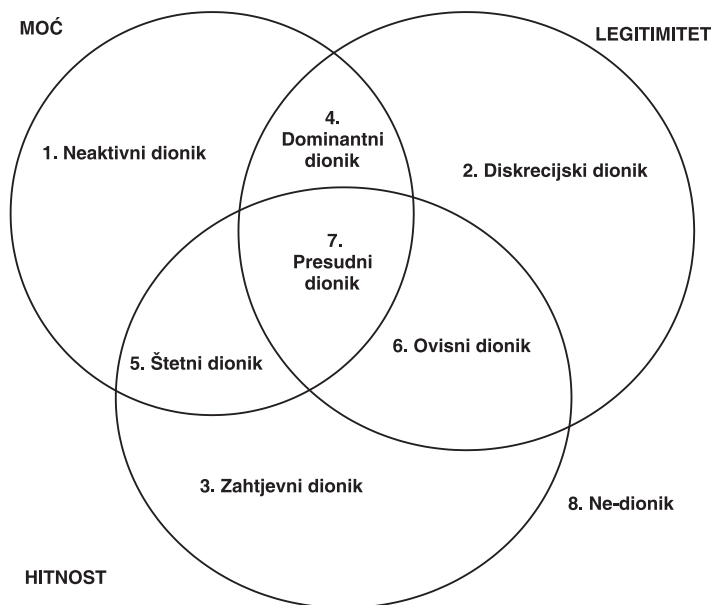
u razvoju doživljavaju duboke pomake u odnosima između središnje i lokalne vlasti, poslovne zajednice i neprofitnog sektora. Promjena se također odvija i u kontekstu potpore dogovorima o «novom javnom upravljanju», koji traže da se za javna dobra skrbi učinkovitije i djelotvornije, te optimalne kombinacije ugovaratelj-dobavljač u facilitaciji, koordinaciji i provedbi. Proturječnost je, naime, u tome što «partnerstvo» predlaže zajedničke ciljeve. S druge strane, novo javno upravljanje uvodi principe poslovnosti u javne usluge, s povećanim podugovaranjem prema neprofitnom sektoru koji ima malo utjecaja na planiranje programa. Glavna je svrha, kako se čini, smanjiti troškove (Craig i Larner, 2002). U tom smislu, odnosi moći i povjerenja ostaju najočitija pitanja. Partnerstvo tako možda ponajbolje možemo definirati kao institucionaliziranje povjerenja oko zajedničkih ciljeva, s normama ponašanja koje se pojavljuju kroz zajednički pristanak (Israel et al., 1998). Ova definicija partnerstva podrazumijeva fleksibilnost i prihvaćanje neizvjesnosti (Matheson, Howden-Chapman i Dew, 2005: 7).

7.2.3. Dionici i dionička teorija

U mnogo pogleda koncept dionika povezuje participaciju i partnerstvo. Poput koncepta partnerstva, koncept dionika je izvorno razvijen u korporativnom sektoru te se odnosi na interese povrh onih u tradicionalnoj teoriji dioničarstva (Freeman, 1984). Svjetska banka i drugi razvojni akteri naknadno su uveli teoriju dionika primjenjujući je na sve one pogođene društvenim i drugim vrstama razvojnih projekata. Teorija dionika, doduše, još uvijek je razvijenija u poslovnom svijetu gdje je, u kontekstu povećane pažnje za «*korporativnu društvenu odgovornost*» (Stubbs, Tafr-Vlahović i Redžepagić, 2007), izgrađen širi društveno-politički model onih koji su pogođeni aktivnošću poslovnih subjekata. Mitchell, Agle i Wood (1997) razlikuju osam tipova dionika na osnovu tri atributa: moć (sposobnost jedne strane da nametne svoju volju u odnosima s drugom stranom), legitimitet (stupanj društvenog prihvaćanja struktura i djelovanja) i hitnost (vremenska ograničenost potraživanja).

U složenijim sustavima «presudnog dionika» skoro je nemoguće odrediti, primjerice može se promijeniti tijekom vremena ili promjenom konteksta. Tako se daljnje usavršavanje teorije dionika odnosi na razlikovanje između primarnih i sekundarnih dionika, gdje su primarni dionici oni koji su krajnje pogođeni programom, dok su sekundarni posrednici (primjerice, DFID).

Slika 7.2. Tipologija dionika



Izvor: Mitchell, Agle i Wood (1997: 874).

7.2.4. Participacija i projektni ciklus

Kada se govori o projektima planiranja strateškog razvoja, postoji potreba da se istraži participacija u svim segmentima iz perspektive dionika, počevši od faza projektnog ciklusa - identifikacija/prvotna procjena, priprema, procjena, odobrenje, provedba te nadzor i vrednovanje (FAO, 2001). Logično je k tome kako će se narav i mjera participacije razlikovati u svakoj fazi, ali bitno je da participacija bude prisutna kroz cijeli ciklus ne bi li se opravdala tvrdnja da je projekt istinski participativan. Problemi se pojavljuju u različitim fazama, primjerice kada participacija poprimi oblik jednokratnog događaja za koji se pretpostavlja da daje «*zeleno svjetlo*» projektu, ili pak kada dionici sa značajnim interesom, ali malo tehničkih kapaciteta, upravljaju projektom tijekom provedbe.

Ključno je da su sva tri koncepta - participacija, partnerstvo i dioništvo - suočena s problemima, počevši od teoretiziranja moći, preko njihovog analitičkog dosega, tj. odnose li se na specifičan projekt ili na društvene odnose u cjelini, ali iznad svega, suočena su s problemom preuranjenog prelaska od opisa stanja stvari prema normativnoj brizi o tome kako bi stvari trebale izgledati. Kada se govori o razvojnim projektima, treba se podsjetiti kako su životi većine ljudi «izvan projekta» (Cleaver, 2001: 38) značajniji u smislu sredstava za život nego njihovi životi obuhvaćeni projektom.

Stoga se svi koncepti susreću s tenzijama, u smislu njihova dosega i točke nadmoći, te s tendencijom da privilegiraju (život) moćne organizacije ili razvojnog aktera, dok su dionici, participanti pa čak i partneri jednostavno dodaci. Zato su kontekst, moć i proces ključne teme koje se stalno trebaju propitivati kada se istražuju programi strateškog razvoja. Ovi uvidi se mogu naći do neke mjere u određenom broju ključnih radova kritičnijih znanstvenika s područja planiranja (Healey, 1997; Albrechts, 2001). Ti se radovi nastavljaju na pionirske uvide Brysona i Crosbya (1992) o rješavanju problema u «svijetu (po)dijeljene moći», stoga autori uvode razliku između «foruma» (za javnu raspravu), «arena» (gdje se donose izvršne odluke) i «sudova» (gdje se ocjenjuju upravljanje i odluke)¹.

Naglasak na partnerstvu, participaciji i dioništvu jasno mijenja dominantni modalitet upravljanja održivim razvojem. Doduše, promjena često uključuje samo tehnologiju participacije ili uključivanja kao vida predstave ili izvedbe (Haahr, 2004) koja fetišizira participaciju u obliku dioničkih radionica, a da zbiljski ne transformira odnose moći. pristupi «odozdo prema gore» (*bottom-up*) rijetko promiču ono što se naziva «ovlaštena participativna demokracija» (Fung i Ohlin-Wright, 2003) čija su tri središnja principa: (1) fokus na specifične, određene probleme, (2) sudjelovanje običnih ljudi i njihovih bližnjih koji su pogođeni dotičnim problemom i (3) dogovaranje rješenja problema. Samo ako sudjelovanje u nalaženju rješenja vodi do ovlaštenog građanskog sudjelovanja u primjeni ovih načela i do povratne reakcije u vidu redefiniranja problema, može se reći da imamo napredan pristup participaciji. Do sada se u hrvatskom iskustvu planiranja strateškog razvoja ovakav napredan pristup javljao na mahove, ako se uopće i javljao. Jedan važan dodatni čimbenik ovdje je sudjelovanje čitavog spektra međunarodnih aktera, ili vanjskih dionika, koji je rijetko dovoljno integriran u predloženi analitički okvir.

7.3. Vanjski dionici za razvoj

Transnacionalna dimenzija planiranja strateškog razvoja posebno je prisutna u kontekstu zemalja u razvoju i tranzicijskih zemalja, gdje širok spektar međunarodnih aktera, mreža i pojedinačnih političkih poduzetnika i posrednika surađuje, no učestalo se i među sobom natječe oko utjecaja na domicilnu politiku i praksu. Oni to čine kroz posudbe, uvjetovanja, direktne potpore, tehničku pomoć, regulatorne okvire te provedbu projekata i programa. Tada se stavljanje u okvire strateškog razvoja u osnovi mijenja prisutnošću velikog broja međunarodnih aktera, odnosno transnacionalnih procesa i tokova. Istovremeno, dok Svjetska banka, a sve više i EU, postaju značajni sudionici na ovom području u Hrvatskoj, ne bismo smjeli podcijeniti učinak UN-a i pripadajućih agencija, posebno UNDP-a te ključnih bilateralnih agencija, pritom prvenstveno misleći na agenciju američke vlade USAID, GTZ njemačke vlade i DFID britanske vlade.

¹ Vidjeti Sumpor (2005).

Nadalje, bitnu ulogu (i u regionalnom kontekstu) također igraju Vijeće Europe i OECD te Pakt za stabilnost Jugoistočne Europe (koji će se uskoro transformirati u Vijeće za regionalnu suradnju). Unutar kompleksnog, podugovaranog lanca financiranja i provedbe koji dominira suvremenim procesima održivog razvoja, neizmjeran broj međunarodnih nevladinih udruga, specijalističkih trustova mozgova i međunarodnih savjetničkih poduzeća, kao i usamljenih političkih poduzetnika postaje sve relevantniji, ali također i nedovoljno proučavan (Stubbs, 2003).

Ključno je ustvrditi kako se moć međunarodnih aktera ne može nikada ostvariti bez eksplicitne ili implicitne podrške «domaćih» aktera. Neki su komentatori zaista otišli toliko daleko da predlažu kako je podjela na vanjske i unutarnje dionike prejednostavna. Mnoge države, doduše i lokalne vlasti, sada postoje kao vrsta «suverenog međaša» u kojem granica domaće-strano postaje porozna kroz «*obostranu asimilaciju*» sponzora i državne moći». Tako bi sponzori ili, za našu svrhu ovdje, transnacionalni akteri bili ispravnije shvaćeni kao «dijelovi same države» (Harrison, 2001: 669), odnosno kao vrsta «produžene države». Ono što Gould naziva «novim hibridnim oblicima *globalnih/lokalnih povezivanja* u nastajanju» (Gould, 2005: 9) rezultira u zamagljivanju granica između unutarnjeg i vanjskog. U isto vrijeme, snažne «transnacionalne ekspertne institucije» (St. Claire, 2006) su te koje oblikuju raspravu okupljajući međunarodne i lokalne stručnjake koji, pak, osnažuju tako uokvirenu raspravu. Ove koalicije tada utemeljuju tehnologije nabiranja ili statističkog uokvirivanja projektne tehnologije koje prelaze preko svakog lokaliteta, odnosno, što je ključno, utemeljuju tehnologije izvršenja kao izvoznog proizvoda zvanog participacija neovisno o kontekstu i političkoj ili socio-kulturnoj specifičnosti.

Drugdje sam predložio da naglasak na politici kao prevođenju dovodi u pitanje realističku ontologiju ortodoksne, ali utjecajne literature o transferu politike u kojoj politika postoji kao vrsta «paketa» spremnog da bude presađen ili transferiran iz jednog okruženja u drugo. Literatura o transferu politika zasniva se na binarnim stajalištima: ili je politika institucionalizirana na drugom mjestu ili joj se protivi, ili odgovara ili ne odgovara, ili je (pre)uzeta od strane institucija i aktera ili je blokirana od strane onih koji imaju pravo na veto i/ili pri institucionalnim točkama zabrane. Ponovno promišljajući naše razumijevanje procesa transfera politika sa stajališta teorije prevođenja², mi bismo ustvrdili da se politike i njihove sheme, sadržaji, tehnologije i instrumenti stalno mijenjaju prema mjestima, značenjima i agencijama (Lendvai i Stubbs, 2007).

Daljnje se usložnjavanje događa kada «održivi razvoj» postaje odabrani okvir, jer je kao koncept i prevođen i redefiniran upravo sukobom između različitih međunarodnih nevladinih organizacija, organizacija aktivista i nadnacionalnih tijela. Stoga ima vrlo

² Rad na «teoriji prevođenja» vodi koncept prevođenja puno dalje od lingvistike u pokušaju da naglasi fluidnu i dinamičnu prirodu društvenog svijeta gdje se značenja stalno transformiraju, prevode, iskrivljavaju i mijenjaju (Latour, 2005). Pojam prevođenja problematizira «transfer politike» koji nikad nije linearan, već je uvijek složen proces «premještanja», «dislokacije», «transformacije» i «negacije» (Callon, 1986).

različito značenje za, primjerice, osoblje Svjetske banke, planere programa EU, posrednike WWF-a i/ili izvršitelje projekata GTZ-a. Tako su, unutar podugovaranih razvojnih lanaca, upravo ta različita značenja srodna igri «pokvarenog telefona» koja proizvodi bitno neslaganje između značenja kako ih vide principi, organizacije iz kojih potječu programi i agenti koji ih izvršavaju na licu mjesta. Tako proveden, unutar konteksta složenog razumijevanja odnosa između društvenog, ekonomskog i ekološkog, bilo koji konsenzus oko «održivog razvoja» brzo nestaje ili se institucionalizira u smislu pukih tehnokratskih alata i tehnika.

Iz naše je perspektive ovdje ključno kako se vanjski dionici moraju percipirati kao zainteresirane stranke koje aktivno kreiraju značenja i modalitete unutar programa «održivog razvoja». Vanjski dionici nisu ni objektivni niti «nevidljiva ruka» koja upravlja neutralnim procesom da bi zbog toga bili u mogućnosti da budu izbrisani iz analitičkog okvira ili empirijskih dokaza.

7.4. Moć, participacija i pomoć

Vrlo je opsežna kritička literatura na temu metodologija participacije u društvima u razvoju. Naime «lokalno znanje» važna je suština koju treba obuhvatiti kroz participaciju «snažno oblikovanu od strane dominantnih lokalnih interesa te od strane ciljeva projekta» (Mosse, 2005: 95). Mosse predlaže kako je, u projektu koji se proučava, takvo znanje zajednički proizvedeno kao normativan konstrukt koji je «zamračio» različite interese i manevre» (Mosse, 2005: 95) te je važan korektiv racionalističkom pogledu na participaciju u planiranju. Zapravo, čini se kako različite tehnike dizajnirane da bilježe autentična lokalna mišljenja same prečesto postaju mehanizmi za prikupljanje različitih mišljenja pod okriljem dominantnog organizacijskog okvira.

Mosseova tvrdnja kako je «ekspertiza relacijska» te kako je znanje uvijek društveno usađeno, postaje ključna u kritičkom ispitivanju važnosti odnosa moći i učvršćivanja onoga što on naziva «režimom provedbe». Djelatnici na projektu i različiti dionici imaju tendenciju da razvoju participacije pripisuju istovremeno različita značenja, pri čemu se odnosi moći učestalo nisu propitivali te su, otuda, reproducirali «pokroviteljske odnose».

Radikalna «kritika» participacije tvrdi kako «ima malo dokaza o dugotrajnoj djelotvornosti participacije u popravljaju materijalnih uvjeta života najranjivijih grupa ili kao strategije za društvene promjene» (Cleaver, 2001: 36). Ono što je po mišljenju takve kritike problematično jest zapravo učestali pomak u zaključivanju - od «uključivanja» ranjivih grupa u projekte pa do pretpostavke da participacija sama po sebi u osnovi «štiti» interese tih grupa te čak «osigurava» promociju njihovih interesa. Umjesto toga, potrebna je formalnija analiza odnosa troškova i koristi participacije za različite grupe

ne bi li se proizvela intervencija za siromašne koja je istovremeno niskih troškova te visokih koristi za potlačene skupine. Drugi pak upozoravaju kako je fokus Svjetske banke na participaciju vrsta «tehniciističkog korporativizma» kojim se osiguravaju stabilne reforme te tako izbjegavaju radikalniji oblici popularne participacije (Riley i Parfitt, 1994; Harrison, 2004: 124). U ovom smislu, novi oblici partnerstva između države i civilnog društva koji su uvjetovani sponzorstvom i dalje predstavljaju jednu vrstu «tehnologije građanstva» (*technology of citizenship*) (Gould i Ojanen, 2005: 46) koja služi depolitizaciji civilnog društva.

Na raspolaganju je malo literature o participaciji u tranzicijskom kontekstu iako je jasno da je fokus o «upravljanju» od sada proširen i na postkomunističku demokratizacijsku agendu. Gąsior-Niemiec (2007) drži kako se, pod utjecajem EU, poljska regionalna razvojna politika kreće prema novom vidu upravljanja potpomognutom od strane mreža participativne politike koje se sastoje od tri glavna dionika: javne uprave, tržišnih aktera i civilnog društva. Čini se kako participacija ovih dionika u upravljačkim odborima nema dodanu vrijednost jer je njihov učinak na ishode politike marginalan (Gąsior-Niemiec, 2007: 132). Ključno je, po mišljenju autorice, sljedeće:

«Formalna usklađenost s dominantnim diskursom EU o upravljanju putem kreiranja mreža politika i institucionalnim ulaganjem načelima, kao što su partnerstvo i socijalni dijalog, često je dalje potkopavana činjenicom da su mreže zaobiđene neformalnim pogađanjem koje se odvija izvan takvih institucionalnih arena» (Gąsior-Niemiec, 2007: 133).

Njezini zaključci, posebno u odnosu na politiku regionalnog razvoja, kako su «zajedničko prepoznavanje različitih interesa, njihova koncepcija i svjesnost o zajedničkom dobru, kao i nužnost oslobađanja međusektorskih sinergija» kod lokalnih dionika «vrlo ograničeni» (Gąsior-Niemiec, 2007: 134) uvelike podsjećaju na naša otkrića u Hrvatskoj. Na sličnim argumentima, Kovách i Kučerová (2006) pokazuju kako ruralni razvojni projekti u Mađarskoj i Češkoj zasnovani na pristupu «odozdo prema gore» (*bottom-up*) proizvode i unapređuju status nove «projektne klase» koja je u stanju predočiti vještine potrebne na tržištu novih projekata te naposljetku proizvesti novi oblik znanja koje isključuje druge grupe. U tom smislu nova partnerstva kao novi vid upravljanja osnažuju jedne, dok isključuju druge. Stoga tvrde autori:

«Eksperti, dizajneri i osoblje EU koje administrira nacionalnim i regionalnim razvojnim projektima, nositelji intelektualne moći, predstavnici nevladinih udruga i drugi stručnjaci zauzimaju (nove) društveno-klasne pozicije unutar sistema» (Kováč i Kučerová, 2006: 4).

Projektizacija često stvara vrstu «NVO-izacije» u kojoj se događa pomak s «društvenih pokreta» k «organizacijama» kao dominantnim oblicima kolektivne akcije. Određeni

broj istraživača upućuje na važnost «modernih» NVO-a te naglašavaju «predmetno specifične intervencije i pragmatične strategije sa snažnim naglaskom na zapošljavanju, radije nego na utemeljenju nove demokratske kontra-kulture» (Bagić, 2004: 222). Dio «nove projektne klase» u nastajanju su i takvi «meta-NVO-i» koji postoje da bi pružali informacije i pomoć drugim NVO-ima» (Bach i Stark, 2003; Stubbs, 2007) radeći s konzultantima koji su, u najboljem slučaju, slabo povezani s ugovornim organizacijama. Doprinos takvih dionika skraćivanju vremenskog razdoblja u pripremanju i provođenju projekata tako često rezultira u nedostatku vremena za participativne procese te zajedničko učenje i dijalog.

U «razvijenom» svijetu vodeći teoretičari planiranja dugo su raspravljali o problemima i mogućnostima participativnih pristupa. U jednom važnom radu Patsy Healey osvrće se na svoju knjigu «Collaborative Planning» (Healey, 1997) kao na jedan rani pokušaj da se razvije komunikativni pristup gledajući na planiranje kao «mehanizam za posredovanje između konfliktnih interesa različitih razmjera» (Healey, 2003: 103). Ovaj pristup omogućava proučavanje novih oblika partnerstva te procesnih i ishodišnih nepravdi koje su partnerstva sklona proizvesti, iako se pristup ni u kojem slučaju ne događa automatizmom. Knjiga prepoznaje mogućnosti nove vrste transformativnih praksi u smislu «dubinske komunikativne demokracije» (*deep communicative democracy*). Knjiga, kako Healey i sama priznaje, prethodi kasnijoj upotrebi «suradničkog upravljanja» kao novoj racionalnosti. U odgovoru na kritike «idealizma» u njezinom radu, Healey uzvraća kako «uključivanje suradničkih procesa ne garantira pravednost ni procesa ni materijalnih ishoda» (Healey, 2003: 115), već je zadaća planera/istraživača politike da uvijek istražuje «višestruke načine na koje su učinci doživljeni» (Healey, 2003: 115).

Sveukupno, literatura se u ovom području sve više usmjerava na pitanja koja vrsta participacije, i na kojem stupnju, doprinosi pravednijim procesima i ishodima, sugerirajući kako su navedeni odgovori vrlo određeni kontekstom. Istovremeno, dok se «mrežne moći» (Booher i Innes, 2002) u smislu suradnji zasnovanih na različitosti, međuovisnosti i autentičnom dijalogu mogu činiti donekle idealističnima, ovo je eksplicitni pokušaj da se ide preko pozicioniranja planera u smislu izbora bez pobjednika, gdje se bira «između služenja moći i izazivanja iste» (Booher i Innes, 2002: 232). Kako ćemo u nastavku i pokazati, naš rad u Hrvatskoj pokušaj je da se razvije napredna praksa strateškog razvoja u složenim političkim uvjetima.

7.5. Participacija za održivi razvoj u Hrvatskoj

Veliki dio iskustva o participativnim pristupima planiranju regionalnog strateškog razvoja unutar Odjela za prostornu ekonomiku Ekonomskog instituta, Zagreb rezultat je rada na projektu GTZ-a: «Konzultacije pri planiranju regionalnog razvoja». Đokić i Šišinački (2004), primjerice, ističu kako je participativna metodologija korištena u programu bila

inovativna u kontekstu Hrvatske, ali je imala različite učinke u tri primjera. Međutim, ovaj se rad ne osvrće na probleme međunarodne pomoći, već na analizu unutarnjih prepreka participaciji te je fokus rada na prijedlozima za poboljšanje participativnih pristupa. U radu se zagovara dosljedna primjena participativnih principa, istovremeno zahtijevajući fleksibilnost, osjetljivost prema odnosima u zajednici i prilagodbu na kontekst. Rad više naglašava važnost učenja nego istraživanja odnosa moći. Rad Đokić, Starc i Stubbs (2007), na kojeg se i ovdje referira, bavi se istom građom, ali je stavlja u konkretni povijesni, politički i strukturalni kontekst.

U retrospektivi, veza s GTZ-om pružila je veći stupanj refleksivnosti u odnosu na prakse nego što bi to bilo moguće sa Svjetskom bankom, USAID-om ili čak projektima EU orijentiranim prvenstveno na rezultate. Orijentacija na procese GTZ-ovog rada bila je po sebi vrsta tekuće refleksije između istraživanja i prakse u kojoj se stalno pokušavalo analizirati čimbenike koji doprinose određenim ishodima.

Drugi izabrani rad u ovom dijelu knjige zasnovan je na zadnjem poglavlju akcijskog istraživačkog projekta: «Mobilizacija i razvoj zajednica u Hrvatskoj» (Škrabalo, Miošić-Lisjak i Papa, 2006). Ovdje fokus na razvoj zajednica pomiče debatu prema participativnoj demokraciji i ulozima nevladinih aktera i mrežama zagovaranja. Ponovno je naznačena dugotrajna priroda participativnih procesa u Hrvatskoj te je dan pregled različitih programa međunarodnih agencija.

Izabrani radovi koji slijede, zajedno s drugim radovima o važnosti participacije u razvoju otoka (Starc i Stubbs, 2007) te s pregledom planiranja regionalnog razvoja u Hrvatskoj (primjerice Kordej-De Villa et al., 2005) povezuju političku ekonomiju i sociološku analizu s pokušajem da se shvati dugotrajni povijesni kontekst. Nedavno su se neki članovi Odjela, kroz uključivanje u istraživačke radionice o upravljanju na više razina, okrenuli više antropološkim pristupima te istraživanju strateškog razvoja kao diskursa (Sumpor, 2007) potencijalno otkrivajući vrlo različite buduće putove istraživanja o tome kako su određene «javnosti» producirane i reproducirane unutar projekata, programa i strategija.

7.6. Ususret novim istraživačkim programima

Preporuka je da se u budućim istraživanjima veći fokus stavi na usporedbu različitih participativnih pristupa razvoju zasnovanu na multidisciplinarnim društveno-znanstvenim metodologijama, možda manje ovisnim o programima financiranim iz inozemstva. Unutar ovoga, istovremeno će trebati razlikovati između posebnih programa strateškog razvoja i općeg upravljanja lokalnim i regionalnim razvojnim politikama te će trebati razviti više primjera i analiza slučajeva. Smatramo kako ima prostora i za objektivističke metodologije koje traže zavisne varijable, odnosno objašnjavaju učinke

participacija i kao procesa i kao sadržaja, te također i za konstruktivističke pristupe koji su osjetljivi na značenja i oblikovanje određenih procesa i odnosa moći unutar komparativnih slučajeva baveći se, dakle, kontekstom, razmjerima i moći.

Zaključno, veliki se broj istraživačkih pitanja nameće kao prioritetan u budućem radu:

- Koji faktori ometaju, a koji potiču participaciju socijalno zapostavljenih skupina u hrvatskim razvojnim programima?
- Jesu li participativni pristupi primijenjeni kroz sve faze provedbe programa ili su razvijeni u ranijim fazama?
- Ima li regionalnih ili nekih drugih prostornih razlika (npr. ruralno-urbano) u participaciji u regionalnim razvojnim programima?
- Koji NVO-i zadobivaju dominantnu poziciju u participativnim procesima, a koji su marginalizirani? Koje su posljedice ovih procesa?
- Kako je moć poslovnih interesa obrađena u različitim programima?
- Mijenja li se kvaliteta participacije uvijek u izravnom odnosu s kvalitetom upravljanja ili i drugi faktori utječu na to?
- Kakvu ulogu će financiranje i oblikovanje od strane EU imati na promicanje participacije u budućnosti?
- Tko su ključni posrednici u procesima planiranja razvoja u Hrvatskoj?

Literatura

Albrechts, L., 2001, «How to proceed from image and discourse to action: As applied to the Flamish Diamond», *Urban Studies*, 38(4), str. 733-745.

Arnstein, S., 1969, «A Ladder of Citizen Participation», *Journal of the American Planning Association*, 35(4), str. 216-224, <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>.

Avramovski, O., 2004, «The Role of Public Participation and Citizen Involvement in Lake Basin Management», Budapest: CEU, http://www.worldlakes.org/uploads/Public_Participation_1July04.pdf.

Bach, J. i D. Stark, 2003, «Technology and Transformation: Facilitating Knowledge Networks in Eastern Europe», UNRISD Technology, Business and Society Programme Paper, br. 10, Geneva: UNRISD.

Bache, I. i M. Flinders, 2004, «Themes and Issues in Multi-Level Governance» u I. Bache i M. Flinders, ured., *Multi-Level Governance*, str. 1-11, Oxford: Oxford University Press.

Bagić, A., 2004, «Women's Organizing in Post-Yugoslav Countries: Talking about 'Donors'» u J. Gould i H. S. Marcussen, ured., *Ethnographies of aid – exploring development texts and encounters*, Occasional Paper, br. 24, str. 199-226, Roskilde: IDS.

Booher, D. i J. Innes, 2002, «Network Power in Collaborative Planning», *Journal of Planning Education and Research*, 21(3), str. 221-236.

Bryson, J. i Crosby, B., 1992, *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Callon, M., 1986, «Some Elements of a Sociology of Translation» u J. Law, ured., *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge*, str. 196-234, London: Routledge.

Cleaver, F., 2001, «Institutions, Agency and the Limitations of Participatory Approaches to Development» u B. Cooke i U. Kothari, ured., *Participation: The New Tyranny?*, str. 36-55, London: Zed Press.

Cooke, B. i U. Kothari, 2001, «The Case for Participation as Tyranny» u B. Cooke i U. Kothari, ured., *Participation: The New Tyranny?*, str. 1-15, London: Zed Press.

Craig, D. i W. Larner, 2002, «Local Partnerships and Social Governance in Aotearoa New Zealand», rad prezentiran na konferenciji «Strengthening Communities through Local Partnerships Symposium» u organizaciji University of Auckland, Auckland, 12. travanj.

Đokić, I., N. Starc i P. Stubbs, 2007, «Participatory Democracy: From Ideals to Realities – the Lessons from Three Localities in Croatia» u S. Giguère, ured., *Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe*, str. 155-175, Paris: OECD.

Đokić, I. i J. Šišinački, 2004, «Preparation of Strategic Development Programmes: Is Participation the Right Way?», *44 ERSA Congress Proceedings*, CD, Porto: ERSA.

FAO, 2001, «Project Cycle Management Technical Guide: Socio-Economic and Gender Analysis Programme», Rim: FAO, <http://www.fao.org/sd/seaga/downloads/En/projecten.pdf>.

Freeman, R., 1984, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston: Pitman.

Fung, A. i E. Ohlin-Wright, 2003, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London: Verso.

Gąsior-Niemiec, A., 2007, «The Role of Social Partners in the Programming, Management and Evaluation of the European Regional Development Fund in Poland» u Ž. Lovrinčević, A. Mervar, D. Nestić, N. Starc, P. Stubbs, M. Sumpor i S. Švaljek, ured., *Social Policy and Regional Development: Proceedings*, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb i Friedrich Ebert Stiftung, <http://www.eizg.hr/AdminLite/FCKeditor/UserFiles/File/EIZ%202006%20Conference%20Proceedings-Gasior-Niemiec.pdf>.

Gould, J., 2005, «Poverty Politics and States of Partnership» u J. Gould, ured., *The New Conditionality: The Politics of Poverty Reduction*, str. 1-16, London: Zed Press.

Gould, J. i J. Ojanen, 2005, «Tanzania: Merging in the Circle» u J. Gould, ured., *The New Conditionality: The Politics of Poverty Reduction*, str. 17-65, London: Zed Press.

Haahr, J. H., 2004, «Open co-ordination as advanced liberal government», *Journal of European Public Policy*, 11(2), str. 209-230.

Harrison, G., 2001, «Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania», *Development and Change*, 32(4), str. 657-679.

Harrison, G., 2004, *The World Bank and Africa: the Construction of Governance States*, London: Routledge.

Healey, P., 1997, *Collaborative planning - Shaping places in fragmented societies*, London: MacMillan.

Healey, P., 2003, «Collaborative Planning in Perspective», *Planning Theory*, 2(2), str. 101-123.

Israel, B., A. Schultz, E. Parker i A. Becker, 1998, «Review of community-based research: Assessing partnership approaches to improve public health», *Annual Reviews Public Health*, 19, str. 173-202.

Kordej-De Villa, Ž., I. Rašić Bakarić, N. Starc, P. Stubbs, M. Sumpor i J. Šišinački, 2005, «The Spatial Dimensions of Development in Croatia - From Theory to Policy Vacuum» u Ž. Lovrinčević, A. Mervar, D. Mihaljek, M. Nušinić, S. Radas, N. Starc, S. Švaljek, I. Teodorović, ured., *Proceedings of the 65th Anniversary Conference of the Institute of Economics, Zagreb*, str. 611-646, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb.

Kováč, I. i E. Kučerová, 2006, «The Project Class in Central Europe: the Czech and Hungarian cases», *Sociologia Ruralis*, 46(1), str. 3-21.

Larner, W. i D. Craig, 2002, «After Neoliberalism? Local Partnerships and Social Governance in Aotearoa New Zealand», Local Partnerships and Governance Research Group, University of Auckland, kolovoz, <http://www.fas.umontreal.ca/pol/cohesionsociale/publications/larner%5B1%5D.pdf>.

Latour, B., 2005, *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory*, Oxford: Oxford University Press.

Lendvai, N. i P. Stubbs, 2007, «Policies as translation: situating transnational social policies» u S. Hodgson i Z. Irving, ured., *Policy reconsidered: meanings, policies and practices*, str. 173-189, Bristol: Policy Press.

Li, T. M., 1999, «Compromising Power: Development, Compromise, and Rule in Indonesia», *Cultural Anthropology*, 14(3), str. 295-322.

Marks, G., 1993, «Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC» u A. Cafruny i G. Rosenthal, ured., *The State of the European Community*, str. 391-411, Boulder, CO: Lynne Reiner.

Matheson, A., P. Howden-Chapman i K. Dew, 2005, «Engaging Communities to Reduce Health Inequalities: Why Partnership», *Social Policy Journal of New Zealand*, 26, str. 1-16, <http://www.msd.govt.nz/documents/publications/msd/journal/issue26/26-pages1-16.pdf>.

Mitchell, R., B. Agle i D. Wood, 1997, «Towards a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts», *Academy of Management Review*, 22(4), str. 853-886.

Mosse, D., 2005, *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*, London: Pluto Press.

Moulaert, F. i B. Jessop, 2006, «Agency, Structure, Institutions, Discourse», rad prezentiran na konferenciji «European Association for Evolutionary Political Economy», Istanbul, Turska, 12.-14. studenog.

OED (Operations Evaluation Department of the World Bank), 2001, «Participation in Development Assistance», *Précis*, 209, [http://wbln0018.worldbank.org/oed/oeddoclub.nsf/4e0750259652bf5885256808006a000d/ea876b19c880ab4a85256b81007adcd8/\\$FILE/209_Participation.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/oed/oeddoclub.nsf/4e0750259652bf5885256808006a000d/ea876b19c880ab4a85256b81007adcd8/$FILE/209_Participation.pdf).

Riley, S. i T. Parfitt, 1994, «Economic Adjustment and Democratization in Africa» u J. Walton i J. Seddon, ured., *Free Markets and Food Riots*, str. 135-70, Oxford: Blackwell.

St. Clair, A., 2006, «Global Poverty: The Co-Production of Knowledge and Politics», *Global Social Policy*, 6(1), str. 57-77.

Starc, N. i P. Stubbs, 2007, «Too Much Ado About Too Little? Participation in Island Development Programmes in Croatia», rad prezentiran na konferenciji CINEFOGO, «Citizen Participation in Policymaking», Bristol, veljača, http://cinefogoconference.pbwiki.com/f/PN022_Starc-Stubbs.pdf.

Stubbs, P., 2003, «International Non-State Actors and Social Development Policy», *Global Social Policy*, 3(3), str. 319-348.

Stubbs, P., 2007, «Civil Society or Ubleha? Reflections on Flexible Concepts, Meta-NGOs and New Social Energy in the Post-Yugoslav Space» u H. Rill, T. Smidling i A. Bitoljanu, ured., *20 Pieces of Encouragement for Awakening and Change: Peacebuilding in the Region of the Former Yugoslavia*, str. 215-228, Belgrade: CNA.

Stubbs, P., M. Tafra-Vlahović i D. Redžepagić, 2007, «Creating Sustainability Competences Through Reporting in Croatia», rad prezentiran na konferenciji «Enterprise in Transition», Bol, Hrvatska, srpanj, <http://paulstubbs.pbwiki.com/f/Stubbs+Taфра+Redzepagic+Split.pdf>.

Sumpor, M., 2005, «Koordinacija razvojnih politika prema integrativnoj politici regionalnog razvoja», doktorska disertacija, Split: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu.

Sumpor, M., 2007, «Local Development Approaches in Croatia: Opportunities for All, Some or the Chosen Ones», prezentacija na radionici «Multi-Level Governance», Rabac, Hrvatska, srpanj.

Škrabalo, M., N. Miošić-Lisjak i J. Papa, ured., 2006, *Mobilizacija i razvoj zajednica: akcijsko istraživanje u Hrvatskoj*, Zagreb: MAP.

World Bank, 1996, *The World Bank Participation Sourcebook*, Washington DC: World Bank, <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbpdf.htm>.

Vanjske intervencije u razvoj zajednice u Hrvatskoj: ideologije i učinci međunarodne pomoći¹

8.1. Uvod: konceptualizacija vanjskih intervencija i njihovih provoditelja

«Svijet razvoja ispunjen je moralnim, simboličkim ili ideološkim tabuima, uslijed čega mnoga druga područja bivaju protjerana na periferiju znanja i u zonu onoga što je zabranjeno izreći u javnosti, unatoč učinku koje će to znanje vjerojatno imati na analizu uspjeha ili neuspjeha razvojnih projekata» (Olivier de Sardan, 2005: 168).

Posljednjih petnaest godina svjedočimo izuzetno velikim promjenama s obzirom na prirodu, oblike i glavne aktere uključene u vanjske intervencije unutar širokog područja društvenog razvoja. Te promjene događale su se usporedno s velikim tranzicijama u hrvatskom društvu – od neovisnosti, rata i zakašnjele tranzicije, do određenog stupnja demokratske konsolidacije te, premda daleko od toga da teče glatko i bez prepreka, puta ka članstvu u EU. Svaki pokušaj da se ove dvije pojave (promjene u vanjskim intervencijama i u hrvatskome društvu) sagledaju zajedno pomalo nalikuje pokušaju da se glatko provučemo između dva vrtuljka koji se okreću različitim brzinama i u različitim smjerovima.

Kompromis između širine i dubine analize, uvijek prisutan u tekstovima koji istražuju politiku vanjskih intervencija, ovdje je od izuzetne važnosti. Ovaj tekst nastoji šire sagledati trendove u vanjskim intervencijama čiji je cilj promicanje razvoja zajednice u Hrvatskoj - posuđujući dijelom iz objavljenih i neobjavljenih materijala, uglavnom evaluacija određenih organizacija i/ili projekata; dijelom iz autorovog vlastitog istraživanja, susreta aktivista i konzultanata s različitim organizacijama i projektima; te dijelom, možda kao najvažnije, iz participativnih radionica - obuhvaćajući pritom gledišta ključnih dionika, uglavnom hrvatskih građana aktivno uključenih u međunarodne i/ili hrvatske organizacije koje interveniraju u davanju podrške razvoju zajednice.

Ovo se poglavlje, iznad svega, nastoji distancirati od dva pola prisutna u literaturi – od svima poznatih «priča o uspjehu» koje se nalaze na internetskim stranicama i u tehničkim evaluacijskim izvješćima vanjskih agencija, kao i od pretjerano kritične, a slijedom toga, za razvitak politika neprimjenjive, perspektive nekih teoretičara. Nije riječ o traženju utjehe u donekle prilagodljivom konceptu «trećeg puta» koji pažljivo

¹ Rad je prethodno objavljen u knjizi «Mobilizacija i razvoj zajednica: akcijsko istraživanje u Hrvatskoj», © 2006 MAP. Sva prava pridržana.

važe pozitivno i negativno u svakoj i svim intervencijama. Prije je riječ o pokušaju da se uhvatimo u koštac s pitanjima «što», «kako» i «tko» u vanjskoj pomoći te analiziramo s tim povezan, složen i promjenjiv skup snaga, ideja i ideologija, praksi i aktera u kojem su nam važne sve strukture, kulture i biografije (iako ne podjednako i, dakako, na različite načine u različitim vremenima i na različitim mjestima) te u kojem su pozitivne promjene moguće, mada nipošto ne i zajamčene.

Pojednostavljeno rečeno, rad se prvenstveno usredotočuje na jedan dio vanjske pomoći, i to na onaj dio kojeg pruža (financijskim sredstvima, osobljem i/ili programima) cijeli niz međunarodnih ili nadnacionalnih aktera. Svjestan ovog ograničenja, u radu ponekad koristim pojam «vanjskog» u širem smislu, slično kao Dräger et al. (2003) gdje se vanjski stručnjaci definiraju kao:

«(...) svi oni (...) koji nisu članovi nijedne lokalne skupine dionika sa stalnim prebivalištem niti profesionalno rade u javnoj službi određene općine, no mogu potjecati iz okolne regije, iz drugog dijela zemlje ili čak iz inozemstva» (Dräger et al., 2003: 2).

Pridržavajući se gore navedene široke definicije, ovdje nadalje koristimo koncept «proširenog kombiniranog modela socijalne politike» koji se dotiče međuodnosa države, tržišta, zajednice/civilnog društva i strukture domaćinstva na nacionalnim i nadnacionalnim razinama.

Tablica 8.1. **Prošireni kombinirani model socijalne politike**

	Domaća razina	Nadnacionalna razina
Država	Domaće upravljanje	Međunarodne organizacije Nacionalni donatori
Tržište	Domaća tržišta	Globalna tržišta Multinacionalne korporacije
Zajednica	Civilno društvo, NVO-i	Međunarodni NVO-i
Domaćinstva	Domaćinstva	Međunarodne obiteljske strategije

Izvor: Pripremljeno prema Gough (2001).

Međutim, ni ova podjela nije dovoljno specifična za naše potrebe, budući da ne uzima u obzir novu «posredničku sferu» (Stubbs, 2003) koja uključuje sve veći broj međunarodnih savjetodavnih tvrtki te je donekle neprecizna u pogledu raspona nadnacionalnih državnih agencija i, dakako, međunarodnih nevladinih organizacija. Primjerice, sam termin «domaće» pokriva široki raspon koji uključuje kako lokalne tako i nacionalne provoditelje intervencija. Podrobniji pregled raspona međunarodnih aktera iznio sam u ranijem tekstu koji se kritički odnosi prema intervenciji međunarodnih agencija u Bosni i Hercegovini u kojem «međunarodne agencije» dijelim u šest širokih kategorija:

- (1) *Nadnacionalne agencije* - djeluju na globalnoj razini, uključujući agencije poput UN-a (UNHCR, UNDP, UNICEF i dr.), Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda, te surađuju s nizom partnera u razvijanju i financijskom podupiranju programa i pružanju tehničke pomoći, u skladu sa svojim specifičnim mandatima.
- (2) *Regionalne agencije* - kao što su Vijeće Europe i EU koje sve više sudjeluju u pružanju pomoći na području razvoja na globalnoj razini sa strukturnim fondovima za članice ili potencijalne članice te provode veliki broj programa u tranzicijskim zemljama. Ovdje je također moguće uključiti *subregionalne organizacije* poput Pakta o stabilnosti za Jugoistočnu Europu.
- (3) *Bilateralne agencije* - kao što su USAID, SIDA (Švedska agencija za međunarodni razvoj), DFID i druge vladine agencije koje, osim što pridonose financijskoj potpori nadnacionalnim i regionalnim tijelima, pružaju i izravnu pomoć.
- (4) *Međunarodne fondacije i zaklade* - poput Instituta Otvoreno društvo zapravo su privatne inicijative, u rasponu od velikih do malih, koje također usmjeravaju sredstva organizacijama i grupama prema određenim kriterijima.
- (5) *Veći međunarodni NVO-i* - kao što su CARE International, Oxfam i International Rescue Committee koji djeluju u tranzicijskim, post-konfliktnim i zemljama u razvoju na nizu projekata te također mogu dijeliti financijske potpore lokalnim organizacijama.
- (6) *Manje međunarodne organizacije zasnovane na solidarnosti* - kao što su Quaker Peace i Social Witness, mnogo su usmjerene na dugoročnu podršku lokalnim organizacijama, utemeljenu na zajedničkim vizijama i načelima, te kod kojih također postoji mogućnost davanja sredstava².

Pored toga, moramo posebno spomenuti specifične oblike upravljanja, poput protektorata uspostavljenih za određeni teritorij ili zemlju, kao što su UNTAES (Prijelazna Uprava UN-a za istočnu Slavoniju) u dijelu Hrvatske u drugoj polovici devedesetih godina 20. stoljeća, Ured Visokog predstavnika (OHR) u Bosni i Hercegovini te UNMIK (Misija UN-a na Kosovu). Mada se dva od ova tri oblika čine izravno povezani s UN-om, zapravo ih se treba vidjeti kao hibridne oblike upravljanja, sa složenim odnosom spram nacionalnog suvereniteta te specifičnih vanjskih vojnih sastava poput SFOR-a i, sada, EUFOR-a u BiH (Stubbs, 2005b).

Slijedeći Aidu Bagić, ovdje su nužno u središtu složeni međuodnosi između dva skupa aktera, međunarodnih organizacija za pomoć kao «donatora» i raznih oblika «primatelja». Bagić koristi navodnike jer se «podjela koja na prvi pogled izgleda jednostavnom – s 'donatorima' kao onima koji pružaju financijsku i druge vrste podrške i 'primateljima' kao onima koji koriste resurse 'donatora' – u stvarnosti ne pokazuje tako jednostavnom» (Bagić, 2004: 200). U njenoj naznaci da se odnosi oblikuju «unutar istodobnih susreta između lokalnog, regionalnog i globalnog, između margine i središta

² Prilagođeno iz Stubbs (2000: 23-24).

te na sjecištima neprevodivih i višestrukih kodova» (Bagić, 2004: 200-201) osjeća se prizvuk Jeremy Goulda koji naglasak stavlja na «translokalne i multiskalarne procese koji oblikuju lokalizirane odnose i svijest» (Gould, 2004: 267), iako su oboje svjesni opasnosti od «svođenja predodžbe nedonatorskih aktera na jednodimenzionalnu kategoriju «primatelja», pri čemu im se odriče i autoritet i djelovanje» (Gould, 2004: 275). Istančaniiji, ali svejedno ključni pojam (nejednakih) odnosa moći ovdje i dalje ostaje središnji, makar bio razblažen stvarnošću i zamaskiran retorikom sve većeg naglašavanja «partnerstva», «suradnje» i «lokalnog vlasništva».

U određenom smislu, pokušaj davanja preciznih definicija izvan prostornog i vremenskog konteksta i specifičnosti donekle se svodi na akademsku vježbu. Naime, tri osobite tendencije u suvremenoj politici pomoći i razvoja dodatno kompliciraju i dovode u pitanje primjerenost strogih definicija. Prvo, ono što se može označiti «lancem financiranja» - grubo rečeno, broj «posredničkih aktera» između izvora sredstava i konačnog korištenja tih sredstava od strane krajnjih korisnika ili «primatelja» - postalo je tijekom vremena veće i složenije. U studiji programa razvoja civilnog društva CARE Internationala u Bosni i Hercegovini te (dijelovima) Hrvatske uočili smo složenost lanaca financiranja, odnosno «obiranje vrhnja» norveških vladinih sredstava od strane različitih dijelova CARE Internationala (Bagić i Stubbs, 2000).

Drugo, odnosi na području pružanja pomoći, čini se, sve više obuhvaćaju ono što Janine Wedel naziva «mnogostrukim mrežama» (Wedel, 2004: 165) gdje se igrači uzajamno poznaju i uzajamno djeluju u različitim svojstvima, s višestrukim identitetima (koje ona naziva «transidentitetima») i u različitim ulogama. Promjenljivo i višestruko djelovanje dijelom promiču i, kako ih ona naziva, «flex organizacije». Svojim «kameleonskim višenamjenskim karakterom» ove organizacije pokreću akteri koji «su u stanju pomicati granice» između nacionalnog i međunarodnog, javnog i privatnog, formalnog i neformalnog, tržišnog i birokratskog, državnog i nedržavnog, čak između zakonitog i nezakonitog (Wedel, 2004: 167) često se oslanjajući na osobni, karizmatički i umreženi autoritet, preko i iznad uvriježenog birokratskog autoriteta.

Treće, i možda najsloženije od svega, tendencija koja komplicira definiranje odnosi se na jezik i praksu «društvenog razvoja» koji je danas sve tješnje povezan sa srodnim, ali različitim agendama, primjerice «sigurnosti» i «diplomacije». Dijelom se to odnosi na veliki broj složenih i proturječnih procesa, s jedne strane na privatizaciju pomoći i razvoja te s druge strane na njenu podređenost geopolitičkom interesu velesila. Iako u opasnosti od pretjerivanja, ovaj se trend odražava u marginalizaciji UN-a i njegovih agencija te sve većoj ulozi izvođača usluga – savjetodavnih tvrtki. K tomu, agencije ili ministarstva zaduženi za bilateralnu pomoć i razvoj uvučeni su u tješnje radne odnose s ministarstvima financija, ministarstvima vanjskih poslova i ministarstvima obrane te, dakako, s multilateralima poput Svjetske banke koje i same sve više postaju «više-mandatne».

8.2. Nove agende, novi ratovi, nove alijanse: povijesni pregled međunarodne pomoći – globalno i regionalno

8.2.1. Globalni trendovi

Globalno gledano, mnogo se toga promijenilo od vremena oklijevanja «velikih sila» da interveniraju u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj kada je «humanitarna pomoć» bila zamjena za vanjsku vojnu i političku intervenciju pa do današnjeg «rata protiv terorizma» pod vodstvom SAD-a kao opravdanja za preventivne udare, promjene režima i vojno-političke protektorate u Afganistanu i Iraku. Mada je, geografski gledano, dug put od Balkana do Iraka, ne smije se zaboraviti da su ključne prekretnice u ovom prijelazu bili NATO-om predvođeni zračni udari na položaje bosanskih Srba 1995. godine koji su u konačnici ubrzali završetak rata u Bosni te, još više, sistematično NATO-vo bombardiranje (tadašnje) Jugoslavije u trajanju od dva i pol mjeseca 1999. godine koje je na kraju prisililo Miloševićev režim na povlačenje s Kosova. Mada uz oprez od grubog, polu-urotničkog shvaćanja uloge vanjske pomoći za «razvoj zajednice», nove su agende u današnjem Imperiju (Hardt i Negri, 2000) slične onima u bivšoj kolonijalnoj eri. Funkcionirajući kao odgovor na «nove ratove» ili kao njihovi pokretači, izuzetno su važne za razumijevanje šireg raspona inicijativa pored militarističkih.

Termin «novi ratovi» skovala je Mary Kaldor govoreći o porastu «nove vrste organiziranog nasilja» (Kaldor, 1999: 1) u osamdesetim i devedesetim godinama 20. stoljeća, posebice u Africi i Istočnoj Europi, a što je za posljedicu imalo brisanje uvriježenih razlika između rata, organiziranog zločina i kršenja ljudskih prava velikih razmjera. Iako primjećuje vezu između «novih ratova» i «globalizacije», autorica je više zaokupljena novim oblicima «politike identiteta», dok je manje kritična prema intervencijama cijelog niza međunarodnih aktera. Kritičniji stav zauzima Mark Duffield. Oslanjajući se na vlastita iskustva iz Afrike i postjugoslavenskih zemalja, Duffield (2001) ocrtava, barem dijelom, «stapanje razvoja i sigurnosti» kroz rast fluidnih mreža privatnih tvrtki, međunarodnih NVO-a, međuvladinih organizacija i drugih uključenih u niz regulatornih zadaća. Sugerira kako je došlo do radikalizacije politike razvoja s izmijenjenim fokusom na «razrješavanje sukoba» i transformaciju društava, koliko «odozdo» - s obzirom na podršku magičnom konceptu «civilnog društva», toliko i «odozgo» - s obzirom na uvođenje novih disciplinskih struktura na razini središnje vlasti.

U svom najnovijem djelu, u suautorstvu s Nicholasom Waddellom, Duffield foucaultovski vidi sigurnost ljudi kao oblik biopolitike sastavljene od složenih cjelina «razboritih ekonomskih, zdravstvenih, obrazovnih intervencija usmjerenih ka poboljšanju sposobnosti brzog oporavka stanovništva» (Duffield i Waddell, 2004: 2). Nije teško uočiti kako se u svojoj holističkoj, na ljude usredotočenoj, zaokupljenosti osnaživanjem i poboljšanjem u ovo uklapa «razvoj zajednice» kao osobit oblik «razvijanja ljudskih

bića» (Duffield i Waddell, 2004: 9) gubeći pritom svoje lokalne i nacionalne specifičnosti i postajući dijelom globalne «biopolitike života» (Duffield i Waddell, 2004: 11).

Novi koherentni spoj «pomoći» i «politike» sve više uključuje postavljanje međunarodnih protektorata u slučaju kada se države smatraju nesposobnima jamčiti širu sigurnost ljudi. «Rat protiv terorizma» je koncept sigurnosti proširio izvan suvereniteta nacionalne države tako da se nova, intervencionistička agenda sada više no ikad bavi «održavanjem reda s obzirom na kretanje ljudi, oružja, novca, robe, informacija i dr. šireći se iz i razlijevajući se preko zona nesigurnosti» (Duffield i Waddell, 2004: 3). Na ovaj način, umjesto univerzalne zaokupljenosti ljudskim pravima i smanjivanjem siromaštva, «sigurnosna razmatranja sve više resursa usmjeravaju prema mjerama, regijama i subpopulacijama koje se smatraju kritičnima u odnosu na opasnosti i neizvjesnosti globalne međuovisnosti» (Duffield i Waddell, 2004: 21).

Iako je razvoj novih oblika koordinacije i globalne državne/nedržavne podjele rada unutar paradigme ljudske sigurnosti u središtu ovoga rada, sada se ta koalicija snaga čini znatno nestabilnija. U ovom su «rekalibriranju pomoći» međunarodni razvojni NVO-i jedni od glavnih «gubitnika». Kao primjer povećane politizacije možemo, primjerice, navesti otvoreno izraženu politiku u američkom programu pomoći «Millenium Challenge Account», odnosno preraspodjelu sredstava za humanitarnu pomoć u obnovi Iraka i Afganistana.

Nadalje, literatura zasigurno prenaglašava cijeli slučaj budući da i drugi trendovi, posebice agenda novog tisućljeća koja se odnosi na «koordinirano smanjivanje siromaštva» i dalje ostaju ideološki i institucionalno značajni (Stubbs, 2003 i odgovor Voipia, 2003). Važnost tehnologija moći, uključujući novu javnu upravu, logičke okvire i upravljanje projektnim ciklusima, i dalje su, iako nedovoljno naglašene, u središtu ovog prikaza tvoreći relativno autonomne organizacijske oblike intervencija na području pomoći i razvoja, a donekle otporne na brze promjene u ideologijama i diskursima razvoja (Gasper, 2004). Osim toga, između i unutar agencija za pomoć, pored sve intenzivnije koordinacije, postoje stalna i značajna neslaganja.

8.2.2. Regionalni trendovi

Korisno je primijetiti kako baš kao što prema gore prikazanoj teoriji međunarodni razvoj izabire svoje zone interesa, tako to čine i teoretičari razvoja. Tako Duffield, koji je početkom devedesetih godina 20. stoljeća bio zaokupljen «složenim političkim okolnostima» postjugoslavenih zemalja, sada ovo područje uopće ne spominje. Izuzetak je marksistički teoretičar međunarodnih odnosa David Chandler. Slijedeći uspjeh i utjecaj svog nedovoljno istraženog teksta «Bosnia: faking democracy after Dayton» (Chandler, 1999), on se i dalje usredotočuje na ulogu Visokog predstavnika u

Bosni i Hercegovini kao na jedan oblik kolonijalne moći (Chandler, 2002) nudeći grubu ekvivalenciju s različitim okrutnostima počinjenima u Bosni i Hercegovini (Chandler, 2005). Zanimljivije je i važnije njegovo naglašavanje uloge EU kao disciplinirajuće regulatorne snage u Jugoistočnoj Europi kao cjelini (Chandler, 2003). Njegov je osnovni argument kako za razliku od ranije «izgradnje institucija među jednakima» u OECD-u, Vijeću Europe, NATO-u i tadašnjoj EU, proces Stabilizacije i pridruživanja, zajedno s Paktom o stabilnosti za Jugoistočnu Europu, ujedinjuje fleksibilnu institucionaliziranu dvosmislenost s jasnim discipliniranjem. Potpora sigurnosnim i ekonomskim politikama koje definira EU kombinira se s inzistiranjem na regionalnoj suradnji i tutorstvu s obzirom na oblike upravljanja i izgradnju institucija (Chandler, 2003). Uloga «izgradnje civilnog društva» često se unutar ovog vidi kao oblik depolitiziranja politike, što je na tragu Vanesse Pupavac i njene brige oko porasta psiho-socijalnih intervencija kao «novog oblika međunarodnog terapijskog upravljanja zasnovanog na upravljanju društvenim rizikom» (Pupavac, 2001: 1) koje je, nedvojbeno, svoj prvi procvat doživjelo u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj (Stubbs i Soroya, 1996; Stubbs, 2005c).

Problemi s ovim pristupima ne razlikuju se od problema Duffieldovog pristupa. I ovdje izgleda kao da teorija određuje dokaz umjesto da bude obrnuto. Floskule nadomještaju istančano razumijevanje, kao što se to čini i u, primjerice frazi Vanesse Pupavac «trauma protjeruje glad», odnosno: «suvremene razvojne strategije u osnovi se tiču psihosocijalnog upravljanja rizikom» (Pupavac, 2001: 3). Problem s ovim samoproglašenim esencijalističkim pristupom je, naravno, njegov propust da se pozabavi razlomljenom i osporavanom prirodom ovih razvoja, da ne spominjemo njihove povijesne i prostorne specifičnosti.

Pri istraživanju složenih diskursa i ideologija razvoja u Jugoistočnoj Europi, drukčija polazišna točka mogla bi biti «demokratizacijska» agenda koja je dobila veliki zamah u literaturi o vanjskoj pomoći postkomunističkim zemljama početkom devedesetih godina 20. stoljeća (Burnell, 2000) otvoreno vezujući agende demokracije, ljudskih prava i upravljanja s različitim porijeklom agenda. Ovom se diskursu može pratiti trag sve do djelovanja njemačkih stranačkih zaklada šezdesetih godina 20. stoljeća i Ureda za demokratske inicijative (ODI) USAID-a ustanovljenog 1984. godine. Razvidno je da takva pomoć, bez obzira na pretpostavljenu «neutralnost» «razvoja», tvori oblik političke intervencije. K tome ne treba zanemariti ni kontinuirane, premda prilagođavane ekonomske uvjete MMF-a i Svjetske banke. Usredotočenost na lokalni razvoj predstavlja povezivanje ekonomske, političke i društvene dimenzije, uz često uključivanje i one četvrte, ekološko-okolišne. Možda bismo upravo ovdje, stapanjem onoga što je u južnoameričkom kontekstu Judith Tendler nazvala ideologijom «decentralizacije i participacije» ili «D&P» (Tendler, 1997: 144), trebali tražiti ono na čemu počivaju vanjske intervencije u razvoj zajednice u Jugoistočnoj Europi. Kao presudno, Tendler navodi:

«U scenariju D&P-a središnja vlast kreće smjerom u kojem se pretvara u dobrohotnog promatrača uglavnom dvosmjerne dinamike između lokalne vlasti i zahtjevnog civilnog društva» (Tendler, 1997: 144).

8.2.3. Kvaliteta podataka iz istraživanja

Jedan od stvarnih problema istraživanja u ovom području jest nedostatak kvalitetnih podataka o tome tko financijski podupire koje vrste lokalnih razvojnih projekata u Jugoistočnoj Europi. Preliminarni nalazi istraživanja kojeg su proveli Institut Otvoreno društvo, OECD/DAC i Pakt o stabilnosti ocrtavaju neke trendove. Međutim, čini se kako neki nalazi, barem intuitivno, govore protiv činjenica i možda ukazuju na metodološke probleme, kao i na stalno prisutnu poteškoću dobivanja pouzdanih podataka. Koristeći statistiku OECD-a/DAC-a za 2003., studija procjenjuje ukupnu vanjsku «pomoć lokalnoj vlasti» u 2003. godini za Jugoistočnu Europu na gotovo 359 milijuna američkih dolara za 415 zasebnih projekata (Kondonis, 2005). Analiza po zemljama pokazuje kako je Hrvatska primila oko 13 posto pomoći za samo 4,1 posto projekata, što ukazuje da je riječ o većim projektima s prosječnom vrijednošću od oko 2,7 milijuna američkih dolara.

Tablica 8.2. Pomoć lokalnoj vlasti 2003. godine

	Ukupni proračun (u tisućama USD)	Udio u ukupnim izdacima (%)	Br. projekata	% svih projekata	Prosječni proračun projekta (u tisućama USD)
Albanija	111.452	31,0	99	23,9	1.126
Bosna i Hercegovina	16.246	4,5	51	12,3	319
Bugarska	10.257	2,9	34	8,2	302
Hrvatska	46.666	13,0	17	4,1	2.745
Kosovo	10.029	2,8	8	1,9	1.254
Makedonija	31.482	8,8	33	8,0	954
Moldavija	22.376	6,2	22	5,3	1.017
Rumunjska	25.871	7,2	65	15,7	398
Srbija/Crna Gora	78.423	21,8	76	18,3	1.032
Regionalni projekti (bivša Jugoslavija)	6.175	1,7	10	2,4	617
UKUPNO	358.976	100	415	100	865

Izvor: Kondonis (2005).

Prevladavajuće kategorije pomoći, ukupno gledajući, su sljedeće: vodoopskrba i sanitarne mjere (37 posto), vlada i civilno društvo (29 posto), obrazovanje (19 posto), različite socijalne usluge (11 posto) i drugo (13 posto)³. U Hrvatskoj nakon velikih

³ Studija ne ukazuje na to jesu li brojke zasnovane na broju projekata ili ukupnim financijskim sredstvima.

projekata koji se odnose na vodoopskrbu i sanitarne mjere, kao drugo najveće projektno područje slijedi ruralni razvoj.

Problemi studije najbolje se oslikavaju u pregledu strukture glavnih donatora, prema kojoj je vodeći donator Njemačka s 31 projektom i ukupnim proračunom od 81,4 milijuna USD, što predstavlja 22,7 posto svih izdataka. Slijede EK (10 projekata; 67,9 milijuna USD; 18,9 posto), Grčka (84 projekta; 57,7 milijuna USD; 16,1 posto) te međunarodne razvojne agencije, uključujući Svjetsku banku (5 projekata; 42,5 milijuna USD; 11,8 posto). Samo na osnovi broja projekata čini se očitim kako studija podcjenjuje ulogu EK, međunarodnih razvojnih agencija i SAD-a (za koje je zabilježeno da financiraju 25 projekata s ukupnim proračunom od 30,1 milijuna USD, što predstavlja 8,4 posto ukupnih izdataka).

8.2.4. Kritički glasovi o USAID-u

Uloga USAID-a po našem je mišljenju osobito važna, posebice kad se uzme u obzir najistaknutiji «Program revitalizacije zajednice demokratskom akcijom» (*Community Revitalization through Democratic Action* - CRDA) pokrenut u Srbiji u srpnju 2001., a u Crnoj Gori u svibnju 2002. godine (Merritt, 2003). Program je bio jasan slučaj prijenosa mjera i programa i vidljivo je oblikovan po programu Skupine za razvoj ruralne zajednice (*Rural Community Development Clusters* - RCDC) iz Libanona, pri čemu su u izradi oba programa sudjelovale iste ključne osobe. Osmišljen je da «koristeći aktivnosti razvoja zajednice, izgradi povjerenje među različitim etničkim skupinama, pokaže vrijednost sudjelovanja građana, podrži demokratske akcije odozdo te donese neposredno poboljšanje u živote ljudi» (Merritt, 2003: 2). Program je bio procijenjen na 200 milijuna američkih dolara za razdoblje od pet godina. Internetska stranica CRDA-e⁴ prati zbivanja samo do polovine 2002. godine, ali sadrži izuzetno veliki broj «priča o uspjehu», s najnovijim dodacima s početka kolovoza 2005. godine. Nasuprot tome, Merritt u svom izvrsnom članku daje pregled bezbrojnih problema prisutnih u programu: nedosljedno tumačenje od strane međunarodnih NVO-a o ulozi provedbenih partnera, nefleksibilnost USAID-ovih procedura koje se provoditelji programa nisu usudivali dovoditi u pitanje te «preuzimanje» mnogih projekata od strane političkih elita. On zaključuje kako «fiksacija CRDA-e na postizanje brzog učinka upućuje i na evoluciju i na povratak metodologiji šok-terapije koja se prakticirala i oštro osporavala nakon raspada Sovjetskog Saveza» (Merritt, 2003: 10).

Na Merrittovu kritiku nastavlja se američki sociolog Eric Gordy, naglašavajući inovativnu prirodu ovog programa, njegovo otvoreno zaobilaženje «velikih gradova i središnje vlasti» kako bi se moglo izravno surađivati s lokalnim zajednicama te njegovu odliku «brzog starta». Navodi riječi višeg dužnosnika USAID-a koji izjavljuje kako je unatoč

⁴ Vidjeti <http://www.sada-usaid.org.yu>.

«teškoj infrastrukturnoj komponenti» programa «upravo program civilnog društva (i) razvoja zajednice ljepilo koje ga drži na okupu» (Gordy, bez datuma: 11). Ističe ključnu stvar s obzirom na veličinu programa te kaže:

«Zbog njegovih proračuna koji zasjenjuju proračune većine ostalih donatora, njegovog velikog dosega i organizacijske sposobnosti i organizacije primateljice i drugi donatori na određenoj razini percipiraju USAID kao poslovičnog vođu čopora. Dužnosnici USAID-a, od kojih se zahtijeva da redovito pokazuju konkretne rezultate na terenu i načine na koje njihovo djelovanje unaprjeđuje vanjskopolitičke interese SAD-a kako bi osigurali sredstva od Kongresa i podršku State Departmenta, ne odbacuju u potpunosti ovu reputaciju» (Gordy, bez datuma: 10-11).

U klasičnom slučaju «kad se pogriješi u svemu u čemu bi neki razvojni projekt mogao pogriješiti» (Merritt, 2003), usredotočenost na «brzi start» išla je na štetu stvarnog upoznavanja lokalnih uvjeta i često je značila zaobilaženje ili ignoriranje postojećih lokalnih NVO-a. Gordyjev zaključak zapravo je zahtjev za realističnijim programiranjem:

«Aktivnosti malih razmjera mogu polučiti značajne učinke ukoliko se grade na lokalnim kapacitetima, uključuju smislene konzultacije s lokalnom zajednicom u svim etapama od razvoja programa do njegovog nastavka i razmatranje projekata u kontekstu dugoročnog razvoja lokalnih resursa i institucija» (Gordy, bez datuma: 17).

Naravno, baš kao što se Libanon razlikuje od Srbije, tako se i Srbija razlikuje od Hrvatske. Glavni razlog zbog kojeg se u ovolikoj mjeri pozivamo na sve ovo jest da bismo pokazali značaj, ne samo financijski, USAID-a u regiji koji se zbog nekog razloga ne odražava u istraživanju OECD-a/DAC-a. Pored toga, program CRDA, iako vjerojatno izuzetan u svom opsegu, doista ilustrira napredak u promišljanju «razvoja zajednice» od strane jednog moćnog vanjskog donatora. K tome, rijetko se nađu dvije tako sveobuhvatne, teorijski utemeljene kritike kao što su Merrittova i Gordyjeva koje su napisane istovremeno s provedbom programa.

8.3. Intervencije u Hrvatskoj

Promjenjiva, često prevrtljiva, priroda prioriteta vanjskih aktera, posebice donatora, iskrivila je prioritete u Hrvatskoj i stvorila određenu «lažnu pozitivnu sliku» u kojoj niz domaćih aktera slijedi retoriku i jezik trenutnih trendova. Iznad svega, dolazi do sve užeg definiranja glavnih tema i fokusa pri čemu se slabo povezuju pitanja poput, recimo, ekonomskog razvoja, povratka izbjeglica, Roma, mladih, osoba s invaliditetom i tako dalje. Mada su rodna pitanja i pitanja ljudskih prava, općenito govoreći, izuzetno aktualna, baš kao i opće demokratizacijske inicijative u kontekstu organiziranja

oko izbora, postoji tendencija da se one formuliraju u obliku «velikih ideja» te da se centraliziraju umjesto da budu integrirane u programe lokalnog strateškog razvoja.

Donja tablica, proistekla iz dvije radionice unutar projekta akcijskog istraživanja MiRZa, obuhvaća neke ključne promjene do kojih je došlo tijekom vremena i može poslužiti kao gruba periodizacija donatorskih intervencija, uključujući i prevlast različitih agencija za provedbu. Prvi red predstavlja širu periodizaciju s obzirom na opće društvene i državne oblike, drugi se red usredotočuje na središnje kategorije organiziranja «pomoći, treći red na glavne aktere iz redova međunarodnih agencija, a četvrti na ključne lokalne i nacionalne partnere.

Tablica 8.3. **Periodizacija donatorskih intervencija**

prije 1991. Socijalističko samoupravljanje	1991. - 1995. Rat i kriza	1996. - 1998. Između autoritarizma i demokracije	1998. – 2000. Demokratizacija u tranziciji	2000. – Konsolidirajuća demokratizacija prema EU
Sudjelovanje u samoupravljanju; Financijske krize (zaduženost)	Trauma (psiho-socijalna intervencija); Humanitarna pomoć	Obnova i pomirenje; Ljudska /Manjinska prava; Rodno/obiteljsko nasilje; Civilno društvo	Reintegracija manjina; Mladi; Demokratizacija; Izbori	Dobro upravljanje; Ekonomski razvoj/ Mala i srednja poduzeća; Razvoj zajednice; Međusektorska suradnja; Filantropija/ Odgovornost poslovanja
Pokret nesvrstanih; Agencije UN-a; Međunarodne financijske institucije	UNHCR; ECTF; Veleposlanstva; Crveni križ; Caritas; Međunarodni NVO-i	OSCE; USAID; UNHCR; Veleposlanstva; Europske /američke feminističke grupe; Međunarodni NVO-i; Institut Otvoreno društvo	OSCE; USAID; IOM; DFID; Veleposlanstva; Institut Otvoreno društvo; Američke zaklade (Mott); Svjetska banka; Međunarodni NVO-i	EU; USAID Svjetska banka; UNDP; DFID Veleposlanstva; Američke zaklade (Mott); Institut Otvoreno društvo; OSCE; Međunarodni NVO-i / Međunarodne savjetodavne tvrtke
Federalna i republičke vlade; Partija; Ženske i omladinske grupe; Caritas; Crveni križ	NVO-i za pružanje psiho-socijalne pomoći; Ured za prognanike i izbjeglice	Nevladine organizacije za zaštitu ljudskih prava i ženske nevladine organizacije	Nevladine organizacije za zaštitu ljudskih prava i ženske nevladine organizacije; Tehnokratski NVO-i; GONG; Ured za suradnju s nevladinim organizacijama	Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva; Tehnokratski NVO-i; Organizacije zasnovane u zajednici

Izvor: Nalazi dviju radionica unutar projekta akcijskog istraživanja MiRZa.

Prva faza «humanitarne pomoći» imala je dugotrajnije posljedice. Posebice je pridonijela stvaranju svojevrsne paralelne strukture međunarodnih NVO-a i njihovih lokalnih «partnera», zaobilazeći pritom otvoreno ili prešutno mreže državnih institucija, poput centara za socijalnu skrb koji su bili, i još uvijek jesu, krajnje birokratizirane i stigmatizirajuće zakonom propisane institucije, no unatoč tome izuzetno važne. U ovo vrijeme značajnih gotovinskih injekcija za infrastrukturu zajednice, čime se gajila svojevrsna kultura ovisnosti, stvoren je određeni stupanj očekivanja pri čemu je velika očekivanja imala i Vlada i međunarodna zajednica. Kasnije su mnogi međunarodni akteri nastavili uključivati razvojne programe unutar šireg demokratizacijskog diskursa, kako u obliku podrške režimu pluralističkog razvoja, uključujući ulogu takozvanog «civilnog društva», tako i u obliku neujednačenog obrasca podrške različitim političkim konfiguracijama na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Činjenica da je većina nadnacionalnih agencija započela sa svojim aktivnostima u Hrvatskoj za vrijeme rata značila je ne samo da su njihove intervencije prvobitno bile osmišljene unutar «humanitarne» a ne «razvojne» paradigme, već također da su bile usredotočene posebice na «ratom zahvaćena područja». Riječ je o svojevrsnoj «implicitnoj» politici razvoja zajednice s donekle distorzivnim dugoročnim posljedicama (Kordej-De Villa et al., 2005: 632).

Pored toga, tu je i često spominjani nedostatak koordinacije i komplementarnosti nastojanja između međunarodnih agencija, što je rezultiralo nadmetanjem i zbrkom. Takva pojava proizlazi upravo iz složenosti interesa i temeljnih vrednota različitih agencija, s razlikama u pristupima, u sadržaju i procesu koji su se reproducirali između, ali i unutar, agencija. Bitno je napomenuti i učestalo nametanje pravila «nove javne uprave» s naglaskom na određene organizacijske strukture, uključujući upravljačku hijerarhiju američkog stila te s naglaskom na strukture učinkovitosti, djelotvornosti i mjerljivih rezultata koje je izobličilo i zapriječilo inovativne prakse odozdo.

Na ovaj način stvara se, dakle, stvarna opasnost od «projektizacije» i «tehnokratizacije» razvoja zajednice. Pristup «razvojnih alata» (*toolkit*) i «presađivanja» te utrke kojom se pokazuju rezultati, pristup je koji često u sebi sadrži prečace i onemogućuje zapravo izvlačenja pouka i korištenje neformalnih mreža utjecaja, čime sasvim ironično pridonosi nedostatku transparentnosti u projektima protiv kojeg su projekti početno i bili pokrenuti. Alternativni pristup koji naglašava procese, razmjenu povratnih informacija, uzajamno učenje i prepoznavanje problema i neuspjeha suprotstavlja se «kulturi uspjeha» programa vanjske pomoći.

U mnogim lokalnim razvojnim projektima složenu ulogu imaju «novi posrednici» koji često imaju moć, ali ne i legitimitet te su sposobni facilitirati komunikaciju i akciju među razinama. Nadalje, vanjski akteri stvaraju prilike za nove vertikalne saveze te tako određeni diskursi kojima nedostaje nacionalna ili lokalna vjerodostojnost mogu postati omiljeni zbog svog širenja na međunarodnoj razini. Iskrivljenje se ovdje sastoji od

činjenice da su oni koji rade za međunarodne agencije uglavnom mladi profesionalci, među kojima su osobito cijenjeni oni koji govore engleski te su njihove plaće daleko veće od plaća u javnom sektoru. To se također može odnositi i na one koje financiraju međunarodne agencije i koji rade u lokalnom nevladinom sektoru. Doista, u oči upada biografski kontinuitet jedne generacije tehnokrata koji su početno radili za međunarodne agencije, uključujući glavne implementatore USAID-a početkom devedesetih godina 20. stoljeća (primjerice IRC, CRS i drugi), a koji sada vode svoje vlastite NVO-e i djeluju prema sličnim načelima (npr. CCI).

Ipak, i država i međunarodni donatori naglašavali su volonterstvo. Uvezeni koncept volonterstva, najznakovitije prikazan riječima jednog hrvatskog aktivista u radijskom razgovoru u kojem izražava nadu da «Hrvatska postaje sličnija Sjedinjenim Državama gdje je dobrovoljni rad obvezatan», ima malo sličnosti s podužom tradicijom rada u zajednici i dobrovoljnog rada. K tome, u kontekstu zamrzavanja ili smanjivanja javnih izdataka, priča o volonterstvu može predstavljati pokušaj da se veći dio tereta za razvoj zajednice nametne neplaćenju radnoj snazi, uglavnom ženama⁵.

U određenom su smislu, dakle, prioriteti donatora na početku bili okrenuti protiv promicanja razvoja zajednice u Hrvatskoj. Iako se ovaj koncept posljednjih godina sve više koristi, riječ je o klasičnom presađivanju «stranog» koncepta s oskudnim ili bez ikakvog razumijevanja dugotrajne tradicije razvoja zajednice u Hrvatskoj. Nadalje, među međunarodnim donatorima postojala je tendencija tehnokratizacije razvoja zajednice te stvaranja i jačanja hijerarhije velikih državnih tijela koja upravljaju manjim lokaliziranim inicijativama. To se odvija zajedno s trendom korištenja skupih vanjskih savjetnika i svojevrsnim «ludilom izgradnje institucija» (Kordej-De Villa et al., 2005: 634), odnosno «agencifikacijom» (Pollitt et al., 2001) u obliku stvaranja velikog broja autonomnih i poluautonomnih agencija i fondova.

U sadašnjem kontekstu na području razvoja zajednice u Hrvatskoj postoje četiri ključna «donatora», svaki sa svojom specifičnom poviješću: USAID, Svjetska banka, EU i Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva. Razmotrit ćemo redom svakog od njih.

8.3.1. USAID u Hrvatskoj

Tri glavna programa za promicanje razvoja zajednice u Hrvatskoj koje financijski podupire USAID su: program «CroNGO», vrijedan 15,5 milijuna američkih dolara kojeg provodi *Academy for Educational Development* (AED) u tri faze od srpnja 1998. s ukupnim trajanjem od devet godina; «Program reforme lokalne uprave» (*Local Government*

⁵ Vidjeti Bagić (2004).

Reform Program – LGRP) kojeg od 2000. godine provodi Urban Institute⁶ i koji kao jednu od pet nosivih tema uključuje «sudjelovanje građana» u obliku izravne potpore 25 gradova i 40 općina u Hrvatskoj; te «Program aktivnosti oživljavanja gospodarstva i zajednice» (*Economic and Community Revitalization Activity Programme* - ECRA) koji podupire 11 ratom pogođenih općina i koji je završio 2004. godine.

Prvi je program zamijenio raniji program «Umbrella Grant» kojeg je provodio *International Rescue Committee* s početnim fokusom na «traumi» da bi kasnije prešao na područje «razvoja zajednice». Težio je jačanju uloge «vodećih» ili «pivotnih NVO-a», kao i «osnaživanju građana u stvaranju promjene» davanjem malih novčanih potpora. Do rujna 2004., u drugoj fazi, podržan je 221 projekt zasnovan na zajednici u sedam ključnih područja: Javni prostori (87 projekata), Socijalna i zdravstvena skrb (61), Javno obrazovanje (47), Zaštita okoliša (31), Sudioničko odlučivanje (19), Gospodarski razvoj u zajednici (14) i Očuvanje kulturne baštine (12), a koje su nadgledala tri «pivotna» NVO-a: SMART, OGI i MI (AED, 2005). Program je također podupirao model «lokalnih zaklada» pri čemu su ODRAZ, RI-CENTAR i osječki Centar za mir ovu ideju promicali svatko na svom području, tj. na otoku Hvaru, u Rijeci, odnosno Osijeku.

Procjena hrvatskog nevladinog sektora provedena za USAID početkom 2004. godine posebno se usredotočila na Program CroNGO (Barnes i Škrbić, 2004). Tekst je potrebno izuzetno pažljivo čitati kako bi se uočilo što stoji iza opće pohvale podršci USAID-a i beskrajnog nabiranja postignuća izraženih brojčanim podacima te kako bi se pronašla neka ključna kritička pitanja. Ova se pitanja odnose na zabrinutost zbog činjenice što nijedan od «pivotnih» NVO-a ne pokriva Središnju Hrvatsku (koju pokriva sam AED) te na potrebu daljnjeg jačanja kapaciteta, što uključuje i prepuštanje veće kontrole nad financijama i upravljanjem. U izvješću se također navodi da: «I dalje postoje znatne razlike unutar sektora s obzirom na kapacitet, posebice između većih ili dobro uređenih NVO-a i onih manjih ili novijih. Još uvijek nema horizontalnih transfera znanja i iskustva» (Barnes i Škrbić, 2004: 15). K tome, NVO-i koje podupire USAID čine se još uvijek u velikoj mjeri ovisni o stranim sredstvima te se u sektoru u cjelini uočava nedostatak vještina zagovaranja i drugih vještina potrebnih za novo ozračje usredotočeno na EU. U jednoj od rečenica izvješća daju se naslutiti širi problemi u odnosu između hrvatskih NVO-a i USAID-a pa se tako navodi: «Najveću poteškoću u odnosu između Misije i nevladine zajednice predstavljalo je javno protivljenje nekih NVO-a politici SAD-a, posebice politici spram genetički modificiranih organizama (GMO) i rata u Iraku» (Barnes i Škrbić, 2004: 22). Općenito, u izvješću se zamjećuje nedostatak povezanosti ovog programa s «Programom reforme lokalne uprave», kao i nedostatak mogućnosti da financijski podržani NVO-i budu u izravnom odnosu s USAID-om. U zaključku se navodi da je jedna od «naučenih lekcija» kako bi «poboljšana koordinacija između različitih stupova pomoći USAID-a/Hrvatska mogla dodati vrijednost i maksimizirati učinak razvoja» (Barnes i Škrbić, 2004: 25).

⁶ Vidjeti <http://www.urban-institute.hr>.

Sveukupno uzevši, naš je stav da iz USAID-ove potpore razvoju zajednice u Hrvatskoj proizlazi cijeli niz dalekosežnijih problema, uključujući:

- (1) kontinuiranu vjeru u izgradnju kapaciteta ključnih «pivotalnih» organizacija koja služi reproduciranju hijerarhija i gradi nepovjerenje unutar nevladinog sektora;
- (2) kontinuirano preferiranje otvorenog transfera recepata iz SAD-a u Srednju i Istočnu Europu, čak i kad je transfer ponekad posredovan organizacijama koje su i same financirane od strane USAID-a;
- (3) neuspjeh da se uspostavi veza s ključnim agencijama, posebno s djelovanjem EU koje se eksplicitno vidi kao presporo i odveć intelektualno tijelo u usporedbi s USAID-ovom brзом i pragmatičnom reakcijom;
- (4) tehniciziranu vjeru u obuku i izgradnju kapaciteta kako bi se promovirao razvoj zajednice, na štetu eksplicitnije ispolitiziranih pristupa.

8.3.2. Svjetska banka u Hrvatskoj

Za razliku od USAID-a, Svjetska je banka u svojim intervencijama u Hrvatskoj bila rijetko usredotočena posebno na razvoj i mobilizaciju zajednice. Međutim, u kontekstu šireg naglaska na smanjenje obima (i povećanje učinkovitosti) javnog sektora, Svjetska je banka pridonijela stvaranju ozračja unutar kojeg se dobrovoljne akcije i, osobito, lokalne inicijative predvođene NVO-ima, vide kao izuzetno značajne u društvenom i gospodarskom razvoju Hrvatske.

Može se reći kako je posljednjih godina najvažniji u ovom pogledu «Projekt socijalnog gospodarskog oporavka» koji je konačno potpisan u ožujku 2005. godine i koji bi trebao trajati četiri godine. Cilj projekta je poduprijeti gospodarsko i socijalno oživljavanje ugroženih i ratom pogođenih područja kao način jačanja društvene kohezije. Jedna od njegove tri komponente, pored razminiranja i institucionalne izgradnje kapaciteta, jest «Program ulaganja u zajednicu» koji financijski podupire radove, dobra i usluge za potprojekte temeljene na potražnji u područjima od posebne državne skrbi. Projekti bi trebali staviti naglasak na društvenu uključenost, gospodarsko oživljavanje i male infrastrukturne zahvate u zajednici. Svrha projekata društvene uključenosti je poboljšati pristup lokalnim uslugama, inicijativama i aktivnostima ratom pogođenim, ugroženim ili osjetljivim osobama i drugim dionicima.

Projekt se u cjelini provodi u partnerstvu s Ministarstvom mora, turizma, prometa i razvitka te bi trebao poticati lokalni i regionalni razvoj u Hrvatskoj. Postoje neke veze s programima koje financira EU i s ciljevima EU iako se u «Dokumentu za procjenu projekata»⁷ tvrdi kako u žarištu projekta stoji upravo veza između postkonfliktnog

⁷ Vidjeti http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer//IW3P/IB/2005/03/11/000012009_20050311110418/Rendered/PDF/30334rev.pdf

razvoja i pridruživanja EU. Inicijativa je, čini se, u velikoj mjeri osmišljena po modelu šire koncipiranih, ali i oštro osporavanih socijalnih fondova prisutnih drugdje u Istočnoj Europi, a koji su namijenjeni poticanju razvoja temeljenog na potražnji (Tendler, 1997). Veći dio zajma Svjetske banke od 35 milijuna eura usredotočen je na «Program ulaganja u zajednicu».

Zanimljivo je spomenuti kako je unutar komponente gospodarskog oživljavanja znatan naglasak stavljen na razvoj zadruga. Ova logika, čini se, izvire više iz iskustava određenih konzultanata i iz sličnih shema u Poljskoj i Turskoj nego iz specifičnog hrvatskog konteksta. Premda zadruge imaju dugu tradiciju i predmet su potpore koja dolazi iz drugih projekata, njihova dugoročna održivosti nije jasna.

Ukupno uzevši, možemo postaviti sljedeća kritička pitanja s obzirom na ulogu Svjetske banke na ovom području:

- (1) veličina zajmova i kredita Svjetske banke može potisnuti lokalne kapacitete i dovesti do prevelikog naglaska na infrastrukturna ulaganja i vanjske konzultante s obzirom na tehničku pomoć;
- (2) intervencije Banke koje u sve većoj mjeri postaju višemandatne također mogu istisnuti druge projekte koji možda imaju napredniju polazišnu točku i/ili su zasnovani na specifičnijoj ekspertizi;
- (3) sporost u pomacima od planiranja projekta do njegovog početka ukazuje na mogućnost da projekti neće odražavati trenutnu situaciju na terenu;
- (4) odjeli zaduženi za provedbu projekta potiču tehnokratski pristup razvoju projekta čime se ostavlja jako malo mjesta za stvarnu refleksiju i analizu prostora za napredne intervencije;
- (5) lokalni dionici reaguju na načine koji mogu dovesti do stvaranja «lažne pozitivne slike» pri čemu potreba za pokazivanjem uspjeha ublažava potrebu za eventualnim poduzimanjem rizika.

8.3.3. EU u Hrvatskoj

Europska je unija tijekom vremena postala glavni nadnacionalni akter koji «upravlja» politikom regionalnog i lokalnog razvoja u Hrvatskoj pokušavajući spojiti nacionalne razvojne strategije s razvojem ROP-a. Zanimljivo je spomenuti kako Svjetska banka nastoji ovaj rad nadopuniti te je na početku bio sklopljen podugovor s UNDP-om za rad na nekim od prvih ROP-ova. Mrežu uzajamnih veza pojačale su neke novije promjene osoblja koje nalikuju «pokretnim vratima» jer se ključno osoblje UNDP-a preselilo u savjetodavne organizacije koje financira EU. Trenutni programi EU koji nastoje izvući pouke iz rascjepkane pripreme za upravljanje strukturnim fondovima u novim članicama usredotočeni su na izgradnju institucija na nacionalnoj i županijskoj razini

pri čemu je osmišljen proces savjetovanja kao potpora konsenzusu o «Nacionalnoj strategiji regionalnog razvoja» (Hauser, 2003). Naime, neke od ovih inicijativa otkrile su napetosti između hrvatskih i stranih konzultanata pri čemu su potonji skloni određenim fiksnim idejama zasnovanim na iskustvu drugih postkomunističkih zemalja.

Europska je unija također podržavala lokalne socijalne usluge te zdravstvene i obrazovne usluge koje pružaju NVO-i, iako to možda nije imalo učinak kojem su se nadali s obzirom na sklapanje dugoročnih podugovora o suradnji na razini lokalne samouprave. K tomu, potpora EU davala je daljnji zamah procesu «agencifikacije». Hrvatska lokalna i regionalna razvojna scena sada nalikuje «institucionalnoj džungli» (Hauser, 2002) s velikim brojem novih i predloženih agencija koje se natječu za položaj, utjecaj i mandat pored «tradicionalnijih» aktera poput ministarstava, županija i općina. Takve su, primjerice, lokalne razvojne agencije koje su i same hibridna i visoko tehnička tijela. Poanta je u tome da «agencifikacija» zapravo predstavlja brzo, kratkoročno, sektorsko rješenje složenih pitanja, često temeljeno na nekritičkom presađivanju modela iz drugih zemalja i kultura, što je vidljivo i u politici regionalnog i lokalnog razvoja u Hrvatskoj. Zagovaranje brzog množenja agencija, čini se, počiva na savezu vanjskih aktera iz ključnih međunarodnih agencija i unutarnjih aktera, često tehnokrata iz novo stvorenih agencija, frustriranih sporošću donošenja odluka i administrativnog restrukturiranja (Beblavy, 2001). Unutar ovih projekata može se razviti nova neobična mješavina tehnokracije i klijentelizma u obliku «tehnokratskog klijentelizma» (Stubbs, 2005a).

Stoga se naše glavne zabrinutosti u pogledu intervencija EU mogu sažeti na sljedeći način:

- (1) ponekad «tehnička» priroda potpore gura u stranu naglasak na sudjelovanje građana u korist malog broja visoko stiliziranih konzultantskih vježbi;
- (2) pretjerano se koriste usluge vanjskih konzultanata, i to na načine koji često pridonose konfuziji, a rijetko osnažuju lokalne aktere;
- (3) postoji slaba povezanost između djelovanja EU na područjima društvene uključenosti, lokalnog i regionalnog razvoja i razvoja civilnog društva;
- (4) potreba da «se stvari obave» promiče nove oblike «tehnokratskog klijentelizma».

8.4. Ne učiniti štetu: agenda za intervencije u zajednici i mobilizaciju

Koncept «ne učini štetu», kojeg je prvobitno razvila američka istraživačica Mary B. Anderson (Anderson et al., 2004) kako bi konceptualizirala učinak vanjske pomoći na sukob, može se, naime, koristiti šire, kao opće načelo. Anderson tvrdi da su za

minimiziranje štetnih učinaka vanjskih intervencija i za stvaranje pozitivnijih učinaka nužna tri koraka:

- (1) bolje razumijevanje konteksta;
- (2) jasnije prepoznavanje odnosa moći između projekta i okruženja u kojem djeluje;
- (3) stroga formalna procjena učinaka i ishoda projekta, kao i spremnost šireg promišljanja alternativnih scenarija.

Anderson napose zagovara veću usredotočenost na tri vrste učinaka projekta koji se rijetko spominju u «ortodoksnim» evaluacijskim izvješćima:

- (1) distribucijski učinci – učinak na raspodjelu resursa, uključujući novac, poslove, moć i utjecaj;
- (2) legitimacijski učinci – način na koji projekti mogu implicitno podupirati neke svjetonazore dionika nauštrb nekih drugih;
- (3) supstitucijski učinci – način na koji vanjski projektni resursi mogu «izgurati» lokalne, često već postojeće inicijative i rješenja.

Unatoč očiglednom «tehniciziranju» i komercijaliziranju ovih uvida, ovaj je rad dio šireg shvaćanja kako je «vlasništvo» razvojnih projekata ključ njihovog uspjeha. Doista, Beatrice Pouligny u svom radu dodatno razvija ovaj pristup ističući potrebu pažljivijeg odabira sugovornika, dinamičnijeg razumijevanja situacije i odnosa moći i posvećivanja veće pozornosti potrebi «lokalne legitimosti» (Pouligny, 2005). Konačno, njen pristup ocrtava «novu» vrstu odgovornosti koja vraća politiku (i politički izbor) na središnje mjesto.

Pri izradi preporuka za razvoj politike važno je još jednom naglasiti da ne postoje institucionalni modeli ili prakse na drugim mjestima koje bi se moglo presaditi u Hrvatsku kao svojevrsnu panaceju koja bi promicala razvoj i mobilizaciju zajednice. Umjesto toga, potrebno je stvaranje mreža, foruma i prostora na lokalnoj, nacionalnoj i međunarodnoj razini za razmjenu iskustava i dorađivanje dobre prakse - ne u smislu gotovih formula, već u smislu nastojanja da se ozbiljno prihvatimo traženja odgovora na pitanje zašto određene inicijative imaju više pozitivnih učinaka od nekih drugih. U globalnoj profesionalnoj kulturi standarda i pokazatelja uspjeha možda je važnije stvoriti ovaj prostor uzajamnog učenja među određenim temama i pitanjima naglašavajući ujedno i važnost teorije i politike. Također bi bilo važno suprotstaviti se ograničenoj (i uspjehu usmjerenoj) prirodi evaluacija istančanim kvalitativnim prikazima te poticanjem konstruktivne kritike (Crawford, 2005).

Povrh svega, politike donatora, uključujući državu (koja je preko Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva sada najveći financijer NVO-a u Hrvatskoj) i međunarodne

donatore, trebaju uvidjeti da se «vruće točke» društvene energije u razvoju zajednice u Hrvatskoj nalaze daleko od njihove implicitne i ponekad eksplicitne potpore umirućim «meta-NVO-ima» koje Bach i Stark definiraju kao NVO-i «čija je primarna svrha pružati informacije i pomoć drugim NVO-ima» (Bach i Stark, 2004: 15), ali koji zato na kraju mogu dospjeti u položaj da «upravljaju» drugim NVO-ima. Ima dokaza da se prakse mijenjaju te da je određeni broj donatora sada spreman financijski podupirati manje neregistrirane grupe iako često uz rizik da se izlože gnjevu «meta-NVO-a».

Posljednjih godina u Hrvatskoj je sve veći naglasak na lokalnim društvenim ugovorima, na partnerstvima zasnovanim na zajednici i lokalnim zakladama, što odražava anglo-američki utjecaj u cijeloj postkomunističkoj regiji. Na sreću, zbog jake tradicije javnih davanja, samo je u vrlo ograničenoj mjeri došlo do uvođenja socijalnih fondova koji koriste retoriku razvoja temeljenog na potražnji, ali koji, u stvarnosti, dodatno umanjuju socijalna davanja. Ključno je, dakako, osigurati da se o prijedlozima politika temeljito raspravlja s obzirom na njihove dugoročnije društvene učinke i, napose, na način na koji one utječu na odnose moći. Na kraju, jedino jamstvo za propitivanje procesa neoliberalizma u Hrvatskoj je koalicija za mijenjanje prevladavajućih predodžbi o razvoju zajednice te za izgradnju aktivnog društva blagostanja uz kvalitetna javna davanja. Za žaljenje je što su najaktivniji istaknuti NVO-i više zaokupljeni vlastitim opstankom nego ovim višim ciljem.

Literatura

AED, 2005, *Poticanje razvoja civilnog društva: Rezultati Programa potpore hrvatskim nevladinim organizacijama (CroNGO), 2001. – 2004.*, Zagreb: AED, <http://www.aed.hr/hr/dokumenti/prcd.pdf>.

Anderson, M. B., W. Heinrich, S. Jackson i M. Wallace, 2004, *The Do No Harm Handbook*, Cambridge, MA: CDA.

Bach, J. i D. Stark, 2004, «Link, Search, Interact: The Co-evolution of NGOs and Interactive Technology», *Theory, Culture, Society*, 21, str. 101-117.

Bagić, A., 2004, «Women's Organizing in Post-Yugoslav Countries: Talking about 'Donors'» u J. Gould i H. S. Marcussen, ured., *Ethnographies of aid – exploring development texts and encounters*, Occasional Paper, br. 24, str. 199-226, Roskilde: IDS.

Bagić, A. i P. Stubbs, 2000, «Civil Society Development Programme: An Independent Evaluation», izvješće za CARE International, Bosna i Hercegovina i Hrvatska, http://www.carecro.org/care/dok/CSD_report.doc.

Barnes, C. i N. Škrbić, 2004, «Croatia NGO Assessment: Building upon Strengths Performance and Partnership», završno izvješće, 30. ožujka, Zagreb: USAID/Croatia.

Beblavy, M., 2001, «Understanding the Waves of Agencification and the Governance Problems They Have Raised in Central and Eastern European Countries», <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/2730547.pdf>.

Burnell, P., 2000, ured., *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization*, London: Routledge.

Chandler, D., 1999, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, London: Pluto.

Chandler, D., 2002, «Bosnia's New Colonial Governor», *The Guardian*, 7. rujna, <http://www.buzzle.com/editorials/7-9-2002-22083asp>.

Chandler, D., 2003, «Governance: the Unequal Partnership» u W. van Meurs, ured., *South Eastern Europe: Weak States and Strong International Support*, str. 79-98, Opladen: Leske and Budrich, http://www.euintegration.nt/data/doc_publications/257/0_Chandler.pdf.

Chandler, D., 2005, «Srebrenica: Prolonging the wounds of war», *Spiked*, 20. srpnja, <http://www.spiked-online.com/Articles/0000000CAC9B.htm>.

Crawford, G., 2005, «Evaluating Democracy Assistance: The Inadequacy of Numbers and the Promise of Participation» u J. Holland i J. Campbell, ured., *Methods, Knowledge and Power: Combining Quantitative and Qualitative Development Research*, str. 205-218, London: ITDG Publications.

Dräger, S., M. Sumpor, N. Starc i Ž. Horvat, 2003, «Basic Guidelines for the Elaboration of Strategic Development Programs at the Local Level», Working Paper, br. 1/1, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb.

Duffield, M., 2001, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, London: Zed Books.

Duffield, M. i Waddell, N., 2004, «Human Security and Global Danger: Exploring a Governmental Assemblage», izvješće za ESRC «New Security Challenges Programme», University of Lancaster, Department of Politics and International Relations, [http://www.lancs.ac.uk/fss/politics/people/duffield/HumanSecurity\(5\).doc](http://www.lancs.ac.uk/fss/politics/people/duffield/HumanSecurity(5).doc).

Gasper, D., 2004, «Studying Aid: Some Methods» u J. Gould i H. S. Marcussen, ured., *Ethnographies of aid – exploring development texts and encounters*, Occasional Paper, br. 24, str. 45-92, Roskilde: IDS.

Gordy, E., bez datuma, «CRDA and Civil Society in Serbia», rad pripremljen za projekt «Muabet Project», Brown University, http://www.watsoninsitute.org/muabet/new_site/gordyWatsonreport1.pdf.

Gough, I., 2001, «Globalization and Welfare Regimes: the East Asian case», *Global Social Policy*, 1(2), str. 163-90.

Gould, J., 2004, «Positionality and Scale: Methodological Issues in the Ethnography of Aid» u J. Gould i H. S. Marcussen, ured., *Ethnographies of aid – exploring development texts and encounters*, Occasional Paper, br. 24, str. 263-290, IDS: Roskilde.

Hardt, M. i A. Negri, 2000, *Empire*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hauser, F., 2002, «Regional Policy in Croatia – Opportunities and Challenges», prezentacija održana na «Okruglom stolu o regionalnoj politici» 11. lipnja u Zagrebu, http://biznis.infoforum.hr/Dokumenti/Regional_policy_in_Croatia.ppt.

Hauser, F., 2003, «EC Support to Regional Development in Croatia», neobjavljeni rukopis, studeni.

Kaldor, M., 1999, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge, MA: Policy Press.

Kondonis, H., 2005, «Building the Capacity of Local Authorities and Promoting the Participation of Local Communities in S/E Europe», rad prezentiran na «Međunarodnoj konferenciji o lokalnom razvoju i upravljanju u Srednjoj, Istočnoj i Jugoistočnoj Europi» u organizaciji OECD-LEED Trento Center for Local Democracy, Trento, 6.-8. lipanj, <http://www.oecd.org/dataoecd/56/10/35125491.pdf>.

Kordej-De Villa, Ž., I. Rašić Bakarić, N. Starc, P. Stubbs, M. Sumpor i J. Šišinački, 2005, «The Spatial Dimensions of Development in Croatia - From Theory to Policy Vacuum» u Ž. Lovrinčević, A. Mervar, D. Mihaljek, M. Nušinić, S. Radas, N. Starc, S. Švaljek, I. Teodorović, ured., *Proceedings of the 65th Anniversary Conference of the Institute of Economics, Zagreb*, str. 611-646, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb.

Merritt, J., 2003, «Quick Impact, Slow Recovery?: Funders' Priorities and the Local Realities», neobjavljeni rukopis.

Olivier de Sardan, J-P., 2005, *Anthropolgy and Development: Understanding Contemporary Social Change*, London: Zed Press.

Pollitt, C., K. Bathgate, J. Caulfield, A. Smullen i C. Talbot, 2001, «Agency Fever?: Analysis of an International Policy Fashion», *Journal of Comparative Policy Analysis* 3(3), str. 271-290.

Pouligny, B., 2005, «Conditionality and Ownership in Post-Dayton Bosnia-Herzegovina: Strengthening Local and International Accountability», rad prezentiran na konferenciji «International Conference for Bosnia and Herzegovina» u organizaciji Udruženja Bosna i Hercegovina, Geneva, 21. listopada, <http://www.ceri-sciencespo.com/cherlist/pouligny/bosnia.pdf>

Pupavac, V., 2001, «The End of Politics?: Therapy against Politics», rad prezentiran na «51st Political Studies Association Conference», Manchester, 10.-12. travanj, <http://www.psa.ac.uk/cps/2001/Pupavac%20Vanessa.pdf>.

Stubbs, P., 2000, «Partnership or Colonialisation?: The Relationships between International Agencies and local NGOs in Bosnia-Herzegovina» u B. Deacon, ured., «Civil Society, NGOs and Global Governance», GASPP Occasional paper 7, br. 23-31, Helsinki: STAKES, <http://www.gaspp.org/publications/occasional%20papers/GASPP7-2000.pdf>.

Stubbs, P., 2003, «International Non-State Actors and Social Development Policy», *Global Social Policy*, 3(3), str. 319-348.

Stubbs, P., 2005a, «Beyond Technocratic Clientelism?: Mobilisation and Community Development in SEE», rad prezentiran na konferenciji «Annual International Conference of the Osservatory on the Balkans», Trento, 10. listopada, http://www.regione.taa.it/giunta/conv/balcani_2005/video_balcani/stubbs.wmv (video).

Stubbs, P., 2005b, «Stretching Concepts Too Far?: Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South-Eastern Europe», *South East European Politics*, VI(2), str. 66-87, <http://www.seep-ceu.hu/archives/issue62/stubbs-pdf>.

Stubbs, P., 2005c, «Transforming Local and Global Discourses: Reassessing the PTSD Movement in Bosnia and Croatia» u D. Ingleby, ured., *Forced Migration and Mental Health: Rethinking the Care of Refugees and Displaced Persons*, New York, NY: Springer, str. 53-66, <http://www.gaspp.org/people/pstubbs/27%20Trauma.doc>.

Stubbs, P. i B. Soroya, 1996, «War Trauma, Psycho-social Projects and Social Development in Croatia», *Medicine, Conflict and Survival*, 12, str. 303-314.

Tendler, Judith, 1997, *Good Government in the Tropics*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Voipio, T., 2003, «Finish Perspectives on the Role of the International Non-State Actors in Policy Formation», *Global Social Policy*, 3(3), str. 359-364.

Wedel, J., 2004, «Studying Through' a Globalizing World: Building Method Through Aidnographies» u J. Gould i S. H. Marcussen, ured., *Ethnographies of aid – exploring development texts and encounters*, Roskilde University, IDS Occassional Paper, br. 24, str. 149-174, Roskilde: IDS.

Participacija u tranziciji: problemi i mogućnosti participativnih pristupa upravljanju strateškim razvojem u Hrvatskoj – 3 analize slučaja¹

9.1. Stare prakse: žive i zdrave

Optimist bi mogao reći kako je hrvatska regionalna politika započela tranziciju te kako je bogata povijest socijalističkog planiranja ostavila neka korisna iskustva i osigurala određenu razinu kulture planiranja. Pesimist bi mogao uzvratiti kako je pisanje zakona, pa čak i programa, jednostavno te kako nedostaje mnogo uvjeta da bi se oni mogli uspješno primijeniti. Socijalističko planiranje je bilo metodološki loše zamišljeno. Prvih deset godina tranzicije nije donijelo iskustvo praćenja i vrednovanja, a odluke se još uvijek donose na stari, netransparentni način.

Ovdje se oba gledišta moraju uzeti u obzir, s napomenom kako se pesimistično gledište može poduprijeti s više dokaza od optimističnog. Novo zakonodavstvo traži programiranje u socijalnom i gospodarskom okruženju, prepunom razvojnih dokumenata nazvanih «strateškim programima», «strategijama», ili «dugoročnim planovima». Tijekom prošlog desetljeća, dokumenti su se pripremali na svim razinama, počevši od nacionalne pa do razine lokalnih vijeća². Zajednička značajka svih ovih dokumenata jest da se ne primjenjuju i da se većinom čini kako postojećim institucijama do njih nije stalo. Budući da razvojno programiranje zahtijevaju i nacionalno zakonodavstvo i EU, aktualna praksa programiranja zahtijeva analizu.

Priprema programa razvoja općine obično počinje priznanjem kako uobičajeno dnevno planiranje više nije prihvatljivo i kako se razvojem općine treba upravljati. Do ovog zaključka uglavnom dođe (grado)načelnik i/ili nekoliko članova gradskog ili općinskog vijeća koji, u pokušaju da riješe problem, uglavnom zaključuje kako im je potrebna strategija. Kako bi razvio strategiju, (grado)načelnik traži kompetentnu osobu ili instituciju koja bi mogla obaviti posao umjesto njega. Često ne može naći nikoga u općini te na kraju potraži nekog u jednom od regionalnih centara ili najčešće u Zagrebu. S obzirom kako trenutačno ne postoji institucija koja bi mogla pružiti odgovarajuće

¹ Rad je izvorno objavljen na engleskom jeziku pod naslovom «Participatory Democracy: From Ideals to Realities - the Lessons from Three Localities in Croatia» u *Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe*, © 2007 OECD. Sva prava pridržana.

² «Izvjешće o ljudskom razvoju u Hrvatskoj» iz 2001. g. donosi izvješća o 104 dokumenta o nacionalnom strateškom razvoju koji su pripremljeni za hrvatsku Vladu, razne javne službe i druge državne institucije od 1991. Proizvodnja se nastavila tako da se od 2001. pripremilo još desetak dokumenata. Dokumenta o strateškom razvoju na nižim razinama također ima u izobilju. Vidjeti UNDP (2002).

vodstvo, (grado)načelnik koristi svoje osobne veze i/ili slučajno dobivene informacije te naposljetku pronalazi nekog tko je voljan pripremiti strateški dokument. Ta osoba može biti konzultant ili neformalni tim konzultanata, ali isto tako i znanstveni institut, jedan od pet državnih ekonomskih fakulteta ili konzultantska tvrtka. U tijeku pregovora koji slijede, (grado)načelnik i članovi njegovog/njenog vijeća izražavaju svoje razvojne stavove i prijedloge, dok konzultanti rijetko otkrivaju metodologiju koju namjeravaju koristiti i jednostavno kažu kako se program može i hoće pripremiti. Nakon potpisivanja ugovora konzultanti posjećuju općinu, prikupljaju informacije, vode daljnje razgovore s (grado)načelnikom, posjećuju općinske upravitelje i direktore važnih lokalnih tvrtki te se vraćaju u glavni grad. Nakon nekog vremena (treba otprilike 6 mjeseci za pripremu dokumenta) strategija se završava i dostavlja općini uz koju ponekad slijedi i prezentacija.

Primjer ovih dokumenata otkriva gotovo standardnu strukturu. Ovakav «standardni» razvojni dokument počinje iscrpnim i informativnim izlaganjem trenutačne situacije počinjući s prirodnim značajkama područja i završavajući s opisom općinskog gospodarstva i socijalnih službi. Podaci su često nedovoljni za temeljitu analizu, ali ovaj dio je ipak znatno bolji nego ostatak dokumenta. Smatra se da su razvojni ciljevi razumljivi sami po sebi te ih se ne objašnjava previše – što dovodi do toga da se većina njih može primijeniti na bilo koju općinu u državi. Kao posljedica toga, ne donose se akcijski planovi u kojima se navodi *«tko što radi, u kojem vremenskom roku i za koliko novca»*. Razvojne preporuke su općenite i odnose se na općinsku upravu ili na neku neodređenu višu razinu vlasti. U ovom zadnjem, često vrlo kratkom poglavlju programa, može se naći lista želja koja uključuje izjave kao što su: «treba poboljšati podržavajuću infrastrukturu», «treba osigurati uvjete za brži rast malih i srednjih poduzeća» i sl.

Takav pristup je nasljeđe socijalizma. Bez obzira koliko se ovaj pristup odbacuje na seminarima za lokalnu upravu, on još uvijek određuje razumijevanje razvojnog procesa i upravljanja njime. Čitav niz lokalnih razvojnih programa koji su pripremljeni tijekom devedesetih nalikuju na svoje prethodnike iz sedamdesetih, pa čak i šezdesetih. Većina programa iz devedesetih može, dakle, poslužiti kao opravdanje za odluke koje su već donesene, a ne kao dokumenti na temelju kojih se odluke tek trebaju donijeti.

Jedna od popratnih pojava ovog nasljeđa je nedostatak analize institucija. Institucije nisu bile dobrodošla tema istraživanja u socijalizmu, a oni koji su izrađivali programe pažljivo su izbjegavali dovođenje u pitanje sposobnost i organizaciju onih koji su donosili odluke. Nikad se nisu razvile vještine za takvu analizu, a nedostatak iskustva u analizi institucija osjeća se još i danas. Institucionalna ekonomika se još uvijek ne predaje na ekonomskim fakultetima, a programi koji navode razvojne mjere i dodjeljuju ih unaprijed analiziranim institucijama iznimno su rijetki. Još jedna popratna pojava odnosi se na općinski proračun. Proračun se rijetko provjerava i gotovo ga se nikad ne analizira kao dio razvojnog programa. Čak i ako se u programu navodi koliko je novaca

potrebno za njegovu primjenu, takvo što ne postoji u općinskom proračunu te ostaje nejasno odakle će se novac osigurati.

(Grado)načelnik i njegovo vijeće dobivaju, dakle, dokument koji je od vrlo malo koristi. Oni opet raspolazu istim znanjem o tome što bi trebali uraditi kao i prije nego što je strategija pripremljena. (Grado)načelnik se uskoro opet okreće svojim hitnim dnevnim problemima i nastavlja raditi ono što je i prije bio uzrok za traženje strategije. Dokument ostaje neko vrijeme na radnom stolu te uskoro završava u «ladici», kako se to obično kaže.

Strategije se na nacionalnoj razini pripremaju na sličan način. Izvršitelji su ministarstva, državne agencije ili neka sektorska udruženja, dok na strani ponude srećemo one iste konzultante koji se obično angažiraju za proizvodnju općinskih strategija. Ugovori su veći i ugovorno vrijeme može prijeći razdoblje od jedne godine. Međutim, čini se kako je posljednja faza ista. Dobivene strategije nisu ni od kakve koristi, slično kao ni one pripremljene za općine i županije te je zadnje odredište opet ladica.

Razlozi zašto se ova relativno beskorisna aktivnost i dalje nastavlja mogu se naći na obje strane. Načelnici općina, župani i članovi vijeća/skupština rijetko imaju znanje o strateškom razvoju (ali istovremeno, oklijevaju osloniti se na savjetnike). Nedostaje iskustva, a ni uprava nema dovoljno znanja te u pravilu ni motivacije za preuzimanje takvog posla. Uz to, gospodarsko okruženje u kojem se općina treba voditi je u previranjima i vrlo nepredvidivo te se čini da kao alat ostaje samo dnevno donošenje odluka, vrsta kriznog upravljanja. Uprava na državnoj razini je u ovom pogledu bolja, ali je unatoč tome također prečesto neučinkovita. Pokazalo se kako državna uprava nije u stanju proizvesti akcijske planove iz strateških dokumenata, a kamoli strateške dokumente primijeniti, pratiti i vrednovati. S druge strane, konzultanti koji su izradili programe i strategije nisu u blizini kada se te strategije trebaju primijeniti. Ugovor ističe kada se dokument preda. Konzultanti naplate svoje honorare i odu, dok uprava ostaje sama u trenutku kada su joj konzultacije najpotrebnije.

Čak ni optimisti ne mogu tvrditi kako je takva izrada strategija ikad podrazumijevala stvarnu participaciju u socijalizmu, ali ni u prvom desetljeću tranzicije. Socijalizam je u Hrvatskoj nosio etiketu samoupravljanja, što je po definiciji podrazumijevalo participaciju. Međutim, ta je participacija u većini slučajeva bila fiktivna. U najboljem je slučaju postojala kao *ex post* participativna javna rasprava u slučaju pripreme prostornih planova. U slučaju pripreme takozvanih socio-ekonomskih planova (općinskih, regionalnih ili nacionalnih) nikada se nisu razmatrala razvojna stajališta ili razvojni interesi onih na koje se plan odnosio³. Smatralo se dovoljnim to što plan treba

³ Poslovne odluke u samoupravnim tvrtkama također se nisu donosile participativnim načinom. Ovo pitanje zaslužuje daljnju razradu i članak puno duži od ovoga. Šteta je što istraživanje o bivšem socijalizmu u tranzicijskim zemljama nije «in». Svjedoka uskoro više neće biti, a izvori će se izgubiti.

usvojiti na općinskoj skupštini, odnosno od strane onih koji su na demokratski način dobili mandat za to. Činjenica da u jednostranačkom sustavu demokratskom glasanju prethodi nedemokratski izbor kandidata nije se smatrala relevantnom.

Prvo desetljeće tranzicije u Hrvatskoj nije donijelo nikakve promjene. Nova ne-socijalistička država uspostavljena je višestranačkim političkim sustavom koji je uvela venuća socijalistička država, ali se participacija u političkom sustavu nije odrazila na gospodarsko odlučivanje. Razvojna praksa u kojoj se lista sudionika u socio-ekonomskom odlučivanju svodi na (grado)načelnika, nekoliko članova vijeća i nekoliko konzultanata teško se može nazvati participacijom. Nakon gotovo pola stoljeća socijalizma u kojem je participacija ispisivana na zastavama i desetljeća tranzicije koja je vratila građanska prava, participacija se morala uvesti iz država koje su se u socijalističkim vremenima smatrale neparticipativnima.

9.2. Na scenu stupaju stranci

Ne bi bilo točno reći da su uzročnici ovakvog razvojnog planiranja tijekom razdoblja socijalizma bili uvijek domaći. Ipak, do naglog je porasta vanjskih agencija i konzultanata koji su htjeli intervenirati u lokalno razvojno upravljanje došlo početkom devedesetih kada se tranzicija poklopila s ratom i humanitarnom intervencijom. Perspektiva održivog razvoja nije bila dominantna u tim godinama, a participativni pristup još manje. Točnije, usredotočenost stranaca na humanitarnu pomoć i pružanje zaštite dovelo je do dva kontradiktorna odnosa s lokalnim političarima i donositeljima odluka. Jedan je pristup bio ignoriranje, rad putem međunarodnih i lokalnih nevladinih udruga, zaobilaženje čak i središnje vlasti te, u biti, uspostavljanje usporednog sustava pomoći i infrastrukture (Harrell-Bond, 1993)⁴. U drugom slučaju se surađivalo s lokalnim vlastima, ali u kontekstu potrebe za brzom primjenom i trenutnim rezultatima, ograničavanja konzultacija na mali broj moćnih političara i korištenja «poznanstava» kako bi se osiguralo da projekti počnu na vrijeme i da se postignu rezultati. Izvanjska potreba da se stvari obave na jednostavan način uskladila se s unutrašnjim naglaskom na neformalnom i na mogućnosti da se nedaće okrenu u vlastitu prednost.

Prema kraju devedesetih razvili su se složeniji odnosi između onih koji su programe naručivali i onih koji su ih primjenjivali, usredotočeni na dugoročna pitanja gospodarskog i socijalnog razvoja, demokratizaciju i izgradnju kapaciteta. U mnogim slučajevima ispostavilo se kako su to tek nove etikete na starim proizvodima, s donatorima, državnim i lokalnim političarima i izvršiteljima koji su se usuglasili da mnoštvo projekata predstave «uspješnima» bez ikakvog značajnog učinka na institucionalne prakse, a zapravo ni na dobrobit šireg stanovništva. Rasla je količina dokumenata u ladicama, gotovo

⁴ Vladin Ured za nevladine udruge koji je osnovan da bi ovo uredio proradio je tek 1998. Povelik broj stranih donatora i agencija ga i dalje izbjegavaju.

se udvostručavajući jer su se sada programi obavezno predstavljali na dva jezika, s hrvatskim prevoditeljima i posrednicima, naročito onima koji su pričali čudan jezik zvan «projektni engleski», a koji su doživljavali popratni rast svoje važnosti i vrijednosti.

Usprkos velikom pritoku vanjskih stručnjaka i značajnom pritoku novca, iako je veći dio istjecao jednako brzo natrag u džepove stranih konzultanata i u «vezanu» prirodu nekih infrastrukturnih investicijskih klauzula, malo toga se istinski promijenilo u smislu dobre prakse - a još manje se napravilo u smislu novog diskursa ili prakse koja bi spojila hrvatsku praksu i okolnosti i najbolja međunarodna iskustva. Strani modeli i okviri⁵ prenosili su se u glavama stranih konzultanata putem vještih lokalnih posrednika te presađivali u hrvatsko tlo, samo da bi uvenuli i izdahnuli ili se pretvorili u hibrid potpuno različit od autohtone biljke.

Mala skupina upućenijih u lokalna zbivanja brzo je naučila određenu situacijsku logiku – kako čitati i odgovoriti na molbu za pomoć; kako govoriti različitu istinu različitoj publici; kako razumjeti različite interese i ključna ovlaštenja niza međunarodnih agencija koje često rade s više identiteta i promjenjivih organizacijskih oblika (lokalno-međunarodno; javno-privatno; formalno-neformalno; državna agencija – akademska institucija – nevladina udruga – konzultantska tvrtka). Radionice i studijska putovanja postale su tehnologije po izboru nove razvojne elite zauzimajući svoje mjesto uz studije izvedivosti, logičke okvire i evaluacijska izvješća temeljena na dvojbenim pretpostavkama i interesima određenih skupina. U tom su procesu dvojnosti - modernog/tradicionalnog; urbanog/ruralnog; stručnog/iskustvenog; središta/periferije i naprednog/nerazvijenog, koje su već postojale u prijašnjem razdoblju, sada proširene i reproducirane u novim oblicima. Svi sudionici, donatori, izvršitelji, lokalni i državni političari, znanstvenici, nevladine udruge i dr. dobro su igrali svoje uloge, držali su se scenarija, nikada nisu govorili gdje im nije bilo mjesto. S vremenom je igrokaz postao predvidiv, rutinski i rijetko je kad, ako ikad, imao publiku, a kamoli publiku koja bi bila motivirana sama se popeti na pozornicu, početi glumiti i mijenjati stvari.

9.3. U vlastitom ritmu: novi konteksti, nove inicijative

Nakon gotovo desetljeća ovakve prakse nešto se ipak promijenilo. Kao i sve takve promjene, ispočetka su bile jedva vidljive. U retrospektivi njihovi uzroci su i kontekstualni i slučajni. Kontekstualno, kraj rata u Hrvatskoj i uspostava punog suvereniteta doveli su do zatopljenja međunarodnih odnosa i postupne normalizacije političkog društva. Kraj desetljeća vladavine jedne političke stranke u višestranačkom sustavu 2000. godine i izgradnja konsenzusa oko političkog cilja članstva u EU omogućili su postavljanje pitanja

⁵ Uglavnom, ovi modeli i okviri nisu bili iz susjednih zemalja sa sličnim problemima, već su ih pripremali agenti iz razvijenih zemalja, a izvorno su se primjenjivali u nerazvijenim zemljama. Na česti vapaj «Hrvatska nije Afrika», moglo se odgovoriti složenijom frazom da «u ovom smislu, ni Afrika nije Afrika».

razvoja, iako u kontekstu značajne demografske promjene, sve veće nejednakosti u prihodima te u ljudskom i socijalnom kapitalu. Interno, retorika decentralizacije i supsidijarnosti jačala je uz nastavak centralizacije države te uz značajan otpor politike i uprave prema reformi.

Eksterno, promijenile su se teme i priroda pomoći. Pomoć je konačno postala dugoročna, više usmjerena na razvoj, a temeljila se na gradnji partnerstva za institucionalnu promjenu. Velike potpore uz paralelnu proviziju postale su prošlost, a umjesto toga kombinacija zajmova i vanjskih savjetnika počela se značajnije povezivati s unutarnjim sudionicima u sklopu ministarstava, novoosnovanih agencija i nedržavnih sudionika. Nove ključne riječi postale su «regionalni i lokalni razvoj», «mala i srednja poduzeća», «klasteri», «mobilizacija zajednice», «socijalno zagovaranje» i «stvaranje prihoda». Unutar ovoga prvi put se stvorio prostor za jači naglasak na planiranju strateškog razvoja.

Uz to, devedesetih se dogodio značajan pomak unutar vodećih razvojnih agencija s naglaskom na upravljanju, institucionalnoj promjeni, sudjelovanju nositelja interesa i iznad svega na «participaciji». Posljednji se pojam preselio s margine pojedinih naprednih međunarodnih nevladinih udruga i socijalnih pokreta da bi postao središnji dio retorike, i donekle stvarnosti, programiranja od strane Svjetske banke, USAID-a i tako dalje. Naravno, u samom procesu «participacija je izgubila onu radikalnu konotaciju koju je nekad imala» (Mosse, 2001: 17). Očito, nešto se kritičnosti izgubi kada jedna od glavnih poruka mnogih priručnika i alata koji su slijedili ovaj ulazak u dominantni diskurs kaže kako je «sudjelovanje građana upravljački alat i doprinosi boljoj učinkovitosti upravljanja» (Urban Institute, 2003: 5). Međutim, činjenica da je participacija ušla u dominantni govor i prakse dovela je do promjene u načinu na koji su se projekti povezivali s lokalnim vlastima, s daleko većim naglaskom nego ranije na procese promjene, transparentnosti i odgovornosti.

Rast svojevrstne «kognitivne europeizacije»⁶, u kojoj se vizija Europe posvećena regionalnom razvoju ispreplela s praktičnim dojmom da će, ukoliko dobro odabere, Hrvatska moći znatno iskoristiti fondove i programe EU, doveo je ipak u konačnici do različite grupe projekata i obveza. Važno je reći da se sama EU, naučivši lekciju iz istočnoeuropskog pristupnog procesa, počela usmjeravati na Hrvatsku manje u smislu rekonstrukcijskih, a više u smislu razvojnih programa (Hauser, 2003).

Mali broj projekata radio se više u smislu fleksibilnog programiranja, pravog partnerstva između malog broja vanjskih sudionika i različitih unutarnjih nositelja interesa, i značajno više u smislu procesne orijentacije. U tom se smislu, umjesto opsesije «uspješnim» ishodima, naglašavalo učenje kroz rad i važnost promišljanja i stvaranja mehanizama

⁶ «Kognitivna europeizacija» je «ugrađivanje diskursa Europske Unije ... u nacionalni ... diskurs, sklonosti i želje» (Guillén i Álvarez, 2004: 298).

povratne informacije. Svi su se projekti usredotočili na lokalnu samoupravu koja se doimala najpovoljnijim okruženjem za takve pokušaje. Jedan takav program pokrenut je u suradnji njemačke agencije GTZ i Ekonomskog instituta, Zagreb (EIZ). Započeo je 2000. godine s ciljem građenja lokalnog kapaciteta za razvojno planiranje, uvodeći participativni pristup lokalnom razvojnom planiranju i širenje odgovarajuće metodologije s jedne strane te posežući za sve većim brojem lokalnih konzultanata s druge strane. Tijekom sljedeće tri godine, relativno mala skupina hrvatskih i njemačkih stručnjaka napravila je mali broj pilota lokalnih strateških razvojnih programa, objavila je odgovarajuće smjernice, izradila internetski portal⁷ i održala brojne seminare i radionice. Skupili smo donekle intenzivno iskustvo koje se dijelom ticalo i participacije, o čemu ovdje raspravljamo, no nikako se ne pozivajući na objektivnost kakvu bi, primjerice, imali u slučaju nepristranog promatranja zabilježenih procesa.

9.3.1. Grad Virovitica

Početkom 2001. godine GTZ i EIZ bili su u potrazi za prvom općinom ili gradom za koji bi pripremili strateški program razvoja. Naposljetku su se obratili gradonačelniku i nekolicini članova Gradskog vijeća Grada Virovitice⁸. Stručnjaci GTZ-a i EIZ-a predložili su pripremu strateškog programa razvoja na novi participativni način naglašavajući činjenicu da će trošak izrade programa biti pokriven i tražeći službenu izjavu o spremnosti gradskih struktura da se posvete takvom pokušaju. Suočeni s ponudom koju nisu imali razloga odbiti⁹, Gradsko vijeće je odlučilo o pripremi programa te ponudilo pomoć u smislu prikupljanja podataka i organizacijskih pitanja. U veljači 2001. godine GTZ i EIZ tražili su, i naposljetku angažirali, malu skupinu gradskih rukovodilaca i stručnjaka iz Županijskog zavoda za prostorno planiranje i dogovorili pripremu odvojene strukturne analize gradskog gospodarstva, socijalnih službi, sustava zaštite okoliša, mehanizama prostornog planiranja i institucija odgovornih za razvojno upravljanje. Potpisnici ugovora započeli su svoju analizu u ožujku, a do rujna su ispunili svoje zadatke.

U listopadu 2001. godine predstavnici interesnih skupina koje su imenovane tijekom analize pozvani su na dvije radionice gdje se do razvojnih problema i ciljeva došlo na zbilja participativni način. Radionice su polučile «društveni uspjeh», svi su aktivno sudjelovali u raspravama, a lista ciljeva do koje su sudionici došli bila je prilično uvjerljiva. Međutim, nisu sve interesne skupine imale svog predstavnika na radionicama. Velike lokalne tvrtke, osoblje zdravstvene zaštite i članovi sudske vlasti nisu imali svoje predstavnike te se do njihovog mišljenja trebalo doći putem intervjua i procjena lokalnih stručnjaka. Do prosinca 2001. godine završen je akcijski plan koji je

⁷ Vidjeti <http://www.regio-hr.com>.

⁸ Grad s 22.500 stanovnika.

⁹ «Svaka pomoć izvana je dobrodošla» bila je mantra koja se često koristila tih dana.

sadržavao dugu listu mjera koje su se temeljile na ciljevima definiranim na radionicama, uključujući i nacrt programa za razdoblje od 2002. do 2005. godine. Javna rasprava počela je 17. prosinca 2001. godine i trajala do 15. siječnja 2002. godine. Pristigao je mali broj komentara, izmjena i dopuna koje su stručnjaci GTZ-a i EIZ-a razmotrili, pa je nacrt bio spreman za usvajanje do kraja siječnja 2002. godine. Dana 18. veljače 2002. godine Gradsko vijeće Virovitice usvojilo je program i zadužilo gradonačelnika za njegovu provedbu. Akcijski plan za 2002. godinu sadržavao je sve informacije koje bi gradonačelnik i njegov tim mogli trebati za početak primjene programa: za svaku mjeru definirana je odgovorna institucija, utvrđeni su prioriteti i vremenska razdoblja, procijenjen je potreban proračun.

Nikada, međutim, nije došlo do primjene programa. Uz to, gradonačelnik je bio prisiljen dati ostavku nakon nekoliko mjeseci što je dovelo do za Hrvatsku uobičajenog domino efekta kada je više od polovine rukovoditelja koji su sudjelovali u pripremi strateškog programa dobilo otkaze. Novi gradonačelnik doveo je svoje ljude, ali nije pokazao nikakav interes za program. Kada su GTZ i EIZ posjetili gradsku vlast 2002. godine i 2004. godine, bilo je jasno da nema nikakvog napretka. Program su dobro zapamtili oni koji su sudjelovali u njegovoj pripremi, ali novi zaposlenici nisu znali niti u kojoj je ladici program pospremljen. Vlasništvo nad programom, kategorija za koju su jamčili strani konzultanti, nije postignuto. Lokalni političari uglavnom su počinjali sastanke sa stručnjacima GTZ-a i EIZ-a istom rečenicom: «Vaš program...»

9.3.2. Grad Samobor

Imajući na umu iskustvo s Viroviticom, stručnjaci GTZ-a i EIZ-a odlučili su pričekati inicijativu potaknutu potražnjom radije nego prilazak drugom gradu ili općini. Nije trebalo dugo čekati. U studenom 2001. godine Gradsko vijeće Samobora osnovalo je razvojno vijeće od 15 Samoboraca sa zadatkom osmišljavanja razvojne strategije. U siječnju 2002. godine većina aktivnih članova vijeća kontaktirala je Središnji državni ured za razvojnu strategiju gdje su doznali o nedavnim pokušajima GTZ-a i EIZ-a i kontakt je uskoro ostvaren. Dogovorena je suradnja u kojoj su Samoborci trebali imati aktivnu ulogu u analizi gradskog gospodarstva, socijalnih službi, zaštite okoliša, prostornog planiranja i razvojnih institucija, dok su stručnjaci GTZ-a i EIZ-a preuzeli ulogu metodoloških koordinatora i *ex-ante* ocjenjivača. Članovi Vijeća plaćeni su iz gradskog proračuna i analiza je započela već u siječnju 2002. godine. Analiza je dovršena početkom ožujka 2002. godine tako da su radionice održane krajem mjeseca. Bile su još uspješnije nego one u Virovitici, ali i bolje posjećene i pune informacija o projektima u tijeku. U ovoj je fazi već bilo očito da dobro razvijeni grad ne počinje od samih početaka, već da treba samo bolje organizirati svoje razvojne aktivnosti. Rasprava o mjerama započela je u ožujku, a završila u kolovozu 2002. godine nacrtom programa razvoja za razdoblje od 2002. do 2012. i akcijskim planom za razdoblje od 2002. do 2004. Dana 6. rujna 2002.

godine započela je javna rasprava s predstavnicima lokalnih vijeća, plakatima, tjednim razgovorima na radiju i kopijama nacрта po cijelom gradu. Rasprava je završena 25. listopada, a stručnjaci i članovi vijeća dobili su pozamašnu hrpu pisanih komentara i prijedloga. Krajem studenog 2002. godine najprije Poglavarstvo, a zatim i Gradsko vijeće usvojili su strateški program razvoja zajedno s proračunom za 2003. Dva mjeseca kasnije činilo se kako će gradonačelnikova ostavka zaprijetiti primjeni programa, ali se uskoro pokazalo kako je gradska uprava ipak započela s primjenom mjera. U ljeto 2003. godine sporadični sastanci s načelnicima raznih gradskih odjela otkrili su kako se dvije trećine programskih mjera primjenjuju. Pokazalo se kako se skoro 80 posto svih mjera i projekata počelo primjenjivati već u 2002. godini te kako je program pohvaljen kao prvi razvojni dokument koji je uspio obuhvatiti sve što se događalo u gradskim upravama, javnim službama i u pripadajućih četrdesetak lokalnih odbora.

Samoborci nikad nisu puno raspravljali o strukturi provođenja programa. Pretpostavljalo se da će postojeće uprave i javne službe znati što treba raditi. Oni su doista «posjedovali» program. No, što se tiče političara, činilo se da novi gradonačelnik ne mari za program kao njegov prethodnik, iako je oporba svakako marila. Nekoliko napada i potraživanja ostavki koje su se čule na sjednicama Vijeća u 2003. godine temeljili su se na tvrdnji o neuspjehu «onih na vlasti» da primijene ovaj ili onaj element programa. U radu velikih tvrtki nije bilo ni najmanje naznake da su program pročitale, a kamoli ga primijenile. Kao u Virovitici i bilo gdje drugdje gdje su se stručnjaci GTZ-a i EIZ-a uključili u lokalni razvoj, oni koji su odgovorni za većinu zapošljavanja, većinu gradskog BDP-a i najčešće za najveći dio uništavanja okoliša nisu sudjelovali ni u čemu. U Samoboru je, primjerice, ovo bilo naročito vidljivo jer je jedna važna tvrtka koristila svoje kontakte kako bi osigurala da se elementi programa koji su bili u suprotnosti s njenim interesima nikad ne primijene.

9.3.3. Otočna općina Šolta i drugi otoci

Tim GTZ-a/EIZ-a pristupio je još jednoj hrvatskoj općini, ali je kontekst bio prilično različit. Radilo se o Općini Šolta, dok je kontekst, naime, utvrđen «Nacionalnim programom razvitka otoka» (Starc, Kaštelan-Macan i Ćurlin, 1997) koji je Hrvatski sabor usvojio 1997. godine te Zakonom o otocima (NN 34/99). Zakon propisuje pripremu programa održivog razvoja otoka za 26 hrvatskih otoka/skupina otoka i 14 državnih programa za otoke, kao i godišnji program za otoke koji sadržava podatke za prijedlog državnog proračuna za sljedeću godinu. Struktura koju zadaju programi održivog razvoja otoka i državni programi za otoke podrazumijevaju cjelovite odnose odozdo prema gore (*bottom-up*) i obrnuto (*top-down*) te nalikuju na ROP i sektorske operative programe (SOP) koji su postali gotovo obavezni razvojni dokumenti EU. Ova struktura bila je dovoljno atraktivna da se GTZ i EIZ u nju uključe pa su istovremeno pristupili općini i ministarstvu nadležnom za regionalni i otočni razvoj.

Ministarstvo i općina su se složili da se prvi program održivog razvoja otoka pripremi za otok Šoltu. Stručnjaci GTZ-a i EIZ-a posjetili su otok prvi put u travnju 2001. godine, ali su morali pričekati još mjesec i pol jer je načelnik koji se složio s pripremom programa izgubio općinske izbore. Krajem svibnja 2001. godine, nakon izbora, novi je načelnik spremno prihvatio program te je grupa stručnjaka započela analizu u lipnju 2001. godine. Pronađen je stručnjak za prostorno planiranje na otoku te je s njim potpisan podugovor. Ostali su stručnjaci morali doći iz Splita i Zagreba. Analiza je završena u rujnu 2001. godine te je pripremljena uobičajena prezentacija izvješća o gospodarskom i socijalnom planiranju, kao i izvješća o planiranju zaštite okoliša i prostornom planiranju. Radionice su održane krajem rujna 2001. godine kada su predstavnici otočnih interesnih skupina, kao i predstavnici nadležnog ministarstva, raspravljali o problemima te definirali razvojne ciljeve i razvojnu viziju. Zaposleni stručnjaci i načelnik radili su na mjerama do prosinca 2001. godine i 22. prosinca 2001. godine započela je javna rasprava. Rasprava je završena 15. siječnja 2002. godine do kada je pristiglo samo nekoliko komentara pa su stručnjaci mogli lako pripremiti konačni nacrt. Dana 27. siječnja 2002. Općinsko vijeće usvojilo je program za razdoblje od 2004. do 2007. te ga je prosljedilo ministarstvu na daljnje postupanje, a načelnik je započeo s primjenom programa. Daljnje postupanje značilo je usvajanje programa od strane Vlade RH, što bi šoltanski program održivog razvoja učinilo prvim programom kojeg bi usvojile dvije upravljačke razine i koji bi predstavio pristup odozgo prema dolje i obrnuto u praksi.

Ovo se i dogodilo, ali tek 22 mjeseca kasnije, dana 21. studenog 2003. g. Novi zaposlenici u nadležnom ministarstvu, koji su zamijenili stare nakon izbora u siječnju 2004. godine, reagirali su nešto brže i imenovali posebnog upravitelja za provedbu prvog programa održivog razvoja otoka. Provedba je započela s poteškoćama te se uskoro i zaustavila. Za razliku od imenovanog upravitelja koji nije uradio ništa, načelnik je pokušao sve što je mogao te se tako nastavila uobičajena praksa posjećivanja Zagreba i traženja novca za razvoj.

No, vlasništvo šoltanskog programa održivog razvoja otoka preneseno je isključivo na općinskog načelnika. Ostatak otočana koji su pohađali radionice, kao i devet postojećih otočnih općinskih službenika, bili su potpuno odvojeni od bilo kakve provedbe programa. Također, provedba je prvog hrvatskog programa održivog razvoja otoka išla vrlo sporo. Sastanci s načelnikom 2003. i 2004. godine pokazali su da se mjere i projekti programa provode daleko sporije nego što je predviđeno i bez nužne državne potpore. Tijekom svih ovih godina samo je jedna velika otočna tvrtka povećavala svoje hotelske kapacitete, no bez ikakve veze s programom. Nije ni potrebno spomenuti kako predstavnici te tvrtke nisu nikada pohađali radionice niti su ikada sudjelovali u bilo kojem drugom aspektu strateškog razvojnog programa.

9.4. Preliminarni zaključci

Tijekom tri godine pokušaja predstavljanja poboljšanog razvojnog planiranja u Hrvatskoj promatrali smo čitav niz aspekata. Najviše obećava činjenica kako je većina stručnjaka, i onih zaposlenih od strane stručnjaka, brzo učila i dobro usvojila elemente nove metodologije. U proljeće 2004. godine ministarstvo nadležno za razvoj otoka potpisalo je ugovor s osam konzultantskih tvrtki za pripremu preostalih 25 programa za održivi razvoj otoka. S obzirom da je navedenim tvrtkama ovo bilo prvo iskustvo te vrste, zadatak je obavljen prilično uspješno, a broj sposobnih konzultanata značajno je porastao.

Dok su se hrvatski konzultanti, (grado)načelnici i svi ostali uključeni u pripremu programa osjećali prilično ugodno prilikom analize, participacija koju su predložili strani konzultanti predstavljala je novi problem. Ponuđena je kao dio cjelovite razvojne metodologije i, kao pristup, izgledala neupitno. Postalo je jasno da bilo koji demokratski pristup strateškom razvojnog odlučivanju nužno vodi do ideje kako nitko ne bi trebao odlučivati osim «naroda». Participacija, dakle, osigurava minimalni razvojni konsenzus, što je najmanje što se moglo očekivati od sustava koji je zamijenio socijalizam. Kao metodološki alat, participacija je ponuđena u obliku okupljanja predstavnika interesnih skupina (koji se sada nazivaju dionicima) kako bi se došlo do razvojnih problema i ciljeva. Međutim, ova tri pilot programa otkrila su neke poteškoće i dosta problema, posebice kod upotrebe alata.

9.4.1. Pilot programi koji su se proučavali

Radionice koje su se održavale za vrijeme pripreme programa doista su osvježile postojeći način izrade razvojnih dokumenata. Svaka pojedina radionica otkrila je sposobnost lokalnog stanovništva da se nosi s razvojnim problemima i predloži rješenja. Ovaj uspjeh, međutim, pratili su i neki nedostaci. Prvi nedostatak koji je bio očit na samom početku bio je slab protok informacija među svima koji su bili uključeni u razvoj programa, kao i činjenica da je postojeća komunikacijska kultura neprikladna. Sudionici su obaviješteni o vezama i mehanizmima povratne informacije koji bi trebali postojati između analize i formulacije problema, između formulacije problema i načina formulacije ciljeva i tako dalje, no vrlo se malo tih informacija širilo dalje i koristilo. Ovo se dogodilo prvenstveno jer se postojeći pristup razvojnog planiranju oslanja na već prihvaćene, gotove ciljeve koje nitko ne dovodi u pitanje pa analiza poglavlja programskog dijela predstavlja informaciju čitatelju, a ne temelj za formulaciju problema i ciljeva. Sudionici su, dakle, navodili ciljeve bez analize, formulirali su mjere neovisno o cjelokupnom razvojnog kontekstu do kojeg se došlo na radionicama i tako dalje, dok su konzultanti i dalje donosili primjerke analitičkih radova pod pretpostavkom da će ih se pročitati sustavno i kritički. Sudionici su ponekad inzistirali na svom scenariju, bez

obraćanja previše pažnje na prijedloge drugih sudionika, čak i kada su predložene mjere bile međusobno isključive ili kada je isti novac bio namijenjen za nekoliko različitih projekata.

Ovo je dovelo do toga da rezultati radionica budu «nevjerodostojni». Čini se kako radionice garantiraju lokalni karakter svakog problema i cilja koji je naveden te kako je sve spomenuto zaista problem koji možda čak može uzrokovati izmjene i dopune prijašnje analize. Međutim, radionice ne garantiraju da će svi problemi proizašli iz analize biti navedeni. Nadalje, obratilo se malo ili nimalo pažnje činjenici da možda nisu prisutne ključne interesne skupine. Ako se određeni predstavnici ne pojave na radionici, njihov se nedolazak rijetko komentira, a kamoli nadoknađuje. Kada nedostaju neki značajni predstavnici – kao što se dogodilo s tvrtkama i institucijama zdravstvene zaštite – rezultati su radionice vrlo upitni. Kao alat, radionice su nužne, ali ne i dovoljne. Opasnost «fetiša radionica» kojim se i samo okupljanje ljudi za raspravu proglašava «uspjehom», ozbiljan je problem u izradi razvojnih programa na participativan način.

Usprkos dosadašnjem korištenju termina, neki od «predstavnik» pojedinih interesnih skupina također su bili skloni ostvarivati vlastite planove, odnosno pokazali su se ili nesposobnima ili nevoljkima ostvarivati šire interese skupine koju su predstavljali, a kamoli raditi kompromise, rješavati sukobe i graditi saveze. S druge strane, izbor ovih «predstavnik» uglavnom je obavljao (grado)načelnik te tako iskazivao svoju moć. Nedostatak iskustva u ovom području konzultante je nagnao da «vjeruju u proces» radionica, pa se nisu bili voljni mijesati.

Predviđene slabosti institucionalnih analiza pokazale su se još više ograničavajućima nego što se očekivalo. Hrvatski konzultanti činili su se neiskusnima u institucionalnim analizama te nisu mogli prenijeti mnogo znanja nevještima lokalnim stručnjacima koji bi tu analizu zatim proveli. Nije se analizirao stvarni proces donošenja odluka, kao ni struktura moći formalnih i neformalnih linija odgovornosti, a poglavlja o institucionalnoj analizi svedena su na opise raznih nadležnosti i prerogativa preslikanih iz raznih lokalnih propisa i statuta. Jedan od najvažnijih elemenata, jaz između (grado)načelnika koji preuzimaju razvojne zadatke i održavaju vanjske kontakte s jedne strane i općinskih službenika čiji se posao svodi na svakodnevne rutinske zadatke s druge strane, potpuno je previđen u svim programima. Na otoku Šolti je to dovelo do krivog zaključka o sudjelovanju službenika u kasnijoj fazi provedbe programa.

Sadržaj analize bio je daleko širi i bolje strukturiran nego kod uobičajenih hrvatskih proizvoda te vrste, ali mu je još uvijek nedostajala preciznija analiza dionika. Nije se analizirao utjecaj dionika, njihova važnost u odlučivanju i njihova voljnost i mogućnost sudjelovanja u programima, što je dovelo do problematičnih posljedica vezanih uz rezultate radionica i programa. U biti, dionici su samo navedeni te su svima poslale iste pozivnice. Ova «lažna jednakost» očito je bila nepoticajna za neke važne dionike.

Usmjerenija analiza bi predviđjala da neki ključni dionici neće doći ukoliko im se ne pristupi drugačije.

Već smo primijetili problem raskoraka između političkih interesa i lokalne uprave. Uloga lokalnih političara i problematična, pretjerana politizacija njihovih interesa za razvojne programe također je imala važne, premda nepredviđene, posljedice. U svakom pojedinom pilot programu pojedine političke figure, s namjerom personalizacije moći, slijedile su vlastite interese i koristile su pripremu i usvajanje programa za svoje kratkoročne političke ciljeve. Međutim, ni u jednom se slučaju politički zamah nije nastavio nakon usvajanja programa budući da nije bilo značajnije političke slave kao posljedice uspješne provedbe programa. Dakle, nigdje se nije spomenula složenost odnosa između osobne moći, političkih povoljnih prilika i interesa i birokratskih imperativa lokalnih državnih službenika, a kamoli različito trajanje političkog i birokratskog preživljavanja.

9.4.2. Definiranje participacije

Kada se promisli, jasno je da su stranci donijeli «participaciju» u hrvatski strateški razvoj kao samorazumljivu ključnu riječ koja se nije podudarala s praktičnim iskustvom u Hrvatskoj. Socijalističko nasljeđe ili nije obuhvaćalo participaciju ili je, utoliko što je imalo retoriku participacije, dovelo do negativne konotacije pri ponovnoj upotrebi izraza. Nadalje, u kontekstu rata i obnovljene centralizirane vlasti, uz retoričko traženje ujedinjenja «naroda», ali s rijetkom praksom participativne demokracije, pojam se nije mogao ni interno obnoviti.

U ovoj «kontaktnoj zoni» konceptualnog «uvoza-izvoza» (Clifford, 1997) nije bilo zajedničkog razumijevanja participacije, a kamoli nijansirane definicije, osim one trivijalne – participacija znači da bi svatko trebao sudjelovati u razvojnom procesu, ili simplističke - participacija se postiže putem nekoliko radionica.

Druga gruba dihotomija također je proizašla iz ovog procesa - ona između «kulta stručnjaka» s jedne strane i «umanjivanja stručnosti» s druge strane. Nadalje, vanjski stručnjaci nisu promišljali svoj položaj, ulogu i interese smatrajući kako se nalaze izvan procesa iako su, jasno bez obzira jesu li to u potpunosti izabrali ili ne, bili unutar procesa.

Često se, nadalje, nije razlikovalo načelo participacije s jedne strane i pragmatičnih rezultata s druge. Potreba razlikovanja različitih vrsta participacije (možda u smislu hijerarhijske ljestvice sudjelovanja kako ju je prvotno zamislila Arnstein, 1969) kako bi se zatim različite vrste primjenjivale na različite dionike i različite faze razvoja programa učila se kroz praksu, a ne unaprijed. Sofisticiranija analiza dionika i institucija ključan

je, dakle, preduvjet za utvrđivanje poteškoća za učinkovitu participaciju, odnosno za smanjenje rizika nepriličnog utjecaja pojedinih dionika u svakoj fazi: pripreme, usvajanja i primjene programa.

Participacija je, dakle, više od jedne ili dvije radionice. Ona podrazumijeva rigoroznu, trianguliranu, višestranu metodologiju, uključujući intervju, ankete, fokusne grupe, neprestani dijalog i promišljanje svake faze. Sveobuhvatni razvoj je, dakle, proces u kojem ne dominira ničiji interes i u kojem se različiti, ponekad sukobljeni, interesi imenuju, obrađuju i rješavaju. Ako se ovo dogodi tako da čak i oni koji «gube» ponude stupanj sudjelovanja i uvide da je proces «pošten», onda je razdvajanje moći legitimno i nužno. Oblikovanje participativne vlasti u kojoj različite interesne skupine otkrivaju probleme i definiraju ciljeve, u kojoj se konzultira cijela zajednica, u kojoj razni stručnjaci i profesionalci definiraju prijedlog potencijalnih mjera, u kojoj službenici provode politike na najučinkovitiji mogući način, a političari podupiru programski razvoj u svim fazama, aktivno sudjeluju u primjeni i snose političke posljedice, možda je realističniji, a ipak dovoljno ambiciozan cilj takvih programa.

Uz participaciju, druga ključna riječ je, dakle, «osnaživanje» koje iziskuje sofisticirano razumijevanje moći ne kao materijalne imovine, već kao skupine složenih društvenih, političkih i gospodarskih odnosa kojom se treba baviti i s kojom treba raditi na jednako nijansirani način. Bez toga, strateški program razvoja može učvrstiti *status quo*, nagraditi najrječitiju skupinu, već razvijene i obučene općine. Preveliki naglasak na traženju promjene odnosa moći može dovesti u pitanje provedbu programa, gubitak vjerodostojnosti i ponovnu uspostavu neformalnih, neodgovarajućih metoda i mehanizama.

9.4.3. Što treba učiniti?

Ovaj rad ne nudi rješenja, nego intenzivnim bavljenjem pojedinim slučajevima pokušava naglasiti važnost učenja kroz rad i razvoj srednjih (*mid-range*) koncepata, teorija i praktičnih putova temeljenih na specifičnim slučajevima i kontekstima. Što treba učiniti ili, bolje rečeno, što se može učiniti u smislu unapređenja razvojne upravljačke prakse u Hrvatskoj može se zaključiti iz dosada naučenih lekcija. Možemo ih ukratko sažeti.

Prvo, trebaju se poticati različite vrste participacije različitih dionika, u različitim fazama razvojnog programa. To, međutim, ne znači da se može uključiti i isključiti kako se kome prohtije - participacija treba biti trajna putem procesa pripreme, konzultacije, usvajanja i primjene programa. Ovdje je korisna upotreba razvojne matrice za razumijevanje odnosa između dionika i faza.

Drugo, programi koji potiču participaciju mogu premostiti i transformirati jaz između (prevelike)politizacije i (prevelike)birokratizacije povezujući obje sa širim interesima i sveobuhvatnim «javnim dobrom». Ovo pokazuje kako zapravo razvojni projekti stoje ili padaju ovisno o načinu na koji shvaćaju i potiču dobro upravljanje te kako osiguravaju da se institucijama i zaprekama bave na odgovarajući način i učinkovito ih riješe.

Treće, i konzultanti su dionici - znanje i vještine koje oni imaju, ili bi trebali imati, obvezuje ih da aktivno sudjeluju u donošenju odluka, premda postoji potreba da se izbjegne nametanje njihovih rješenja. Više obuke za proces, za pojednostavljenje, posredovanje i rješavanje sukoba treba ići zajedno s obukom i osposobljavanjem u nekim očitijim analitičkim alatima.

Četvrto, na participaciji kao metodološkom alatu treba stalno raditi i poboljšavati ga uz, ili bolje rečeno, u međudnosu s poboljšanom institucionalnom analizom i analizom dionika. Na kraju, poveznice između ovih triju alata nužne su u premošćivanju jaza između analize, formulacije i primjene.

Peto, demistifikacija participacije uključuje širenje modela dobre prakse lokalnim službenicima i političarima, kao i među lokalnim konzultantima kojima raste broj i važnost te im trebaju nove vještine.

Šesto, participacija se kosi s kratkoročnim programima kojima je cilj postići brz i očit uspjeh. U najboljem slučaju, participativni razvoj nije ništa manje strateški niti išta drugo od poziva za upravljanjem ili «kormilarenjem» poput bilo koje druge vrste razvoja. No, nadasve, ona nas svih pretvara u «subjekte» razvoja s aktivnom ulogom, a ne u objekte ili korisnike. Participacija uključuje putovanje i učenje u kojem ima i mogućnosti i ograničenja.

Na kraju, čini se kako je jedna lekcija naročito bitna. Pilot programi koji su se besplatno ponudili (grado)načelnicima i vijećima na usvajanje nisu se primijenili dok su oni programi koje je sama općina tražila preživjeli kritično vrijeme nakon usvajanja i bili primijenjeni, ponekad i bez većeg upućivanja na vanjsku pomoć¹⁰. Izgleda da je ključna procjena spremnosti i voljnosti izabranog grada/općine da se uključi u pripremu i kasniju primjenu programa. Nijedan konzultant ne bi smio ignorirati činjenicu da su potrebne dvije strane za uspješnu konzultaciju te kako (grado)načelnikov pristanak da od konzultanata iz glavnog grada primi besplatni program nije dovoljan. Svi trebaju prepoznati potrebu za razvojnim upravljanjem, kao i nužnost primjene onog do čega se došlo na participativan način.

¹⁰ Usporediti sa Sirolli (1999) za najjasnije obrazloženje ove sada već poznate lekcije, koja međutim ne ide u prilog zahtjevima donatora.

Literatura

Arnstein, S., 1969, «A Ladder of Citizen Participation», *Journal of the American Planning Association*, 35(4), str. 216-224.

Clifford, J., 1997, *Routes: Travel and Translation in the Late Twentieth Century*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Guillén, A. M. i S. Álvarez, 2004, «The EU's impact on the Spanish welfare state: the role of cognitive Europeanization», *Journal of European Social Policy*, 14(3), str. 285-299.

Harrell-Bond, B., 1993, «Relief: from dependency to development?», *War Report*, 22, str. 8-9.

Hauser, F., 2003, «EC Support to Regional Development in Croatia», neobjavljeni rukopis, studeni.

Mosse, D., 2001, «People's Knowledge, Participation and Development» u B. Cooke i U. Kothari, ured., *Participation: the new tyranny?*, str. 16-35, London: Zed Books.

«Program održivog razvitka otoka Šolte 2002.-2007.», 2003, Šolta-Split-Zagreb: Općina Šolta i Vlada Republike Hrvatske, <http://www.regio-hr.com/knjigecat.php?catid=33>.

Sirolli, E., 1999, *Ripples from the Zambezi: passion, entrepreneurship and the rebirth of local economies*, British Columbia: New Society Publishers.

Starc, N., M. Kaštelan-Macan i S. Ćurlin, 1997, «Nacionalni program razvitka otoka», Zagreb: Ministarstvo razvitka i obnove.

«Strateški program Grada Samobora od 2002. do 2012.», 2002, Samobor: Grad Samobor, http://www.regio-hr.com/eaadmin/catpics/N115_1_E_1.pdf.

«Strateški program razvoja Grada Virovitice 2001.-2005.», 2002, Virovitica: Grad Virovitica, http://www.regio-hr.com/eaadmin/catpics/N126_1_E_1.pdf.

UNDP, 2002, *Human Development Report - Croatia 2001*, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb.

Urban Institute, 2003, *Citizen Participation Manual*, Local Government Reform Project, Zagreb: Urban Institute http://isite23.isite.com.hr/Download/2005/02/16/Citizen_Participation_Manual_EN.pdf.

Zakon o otocima, *Narodne novine*, br. 34/1999.

Pojmovnik

Analiza razvojnih politika (*Policy Analysis*) – metoda analize koja se primjenjuje u ocjeni uspješnosti javnih politika, prvenstveno njihovoj učinkovitosti i djelotvornosti. Pritom koristi kvantitativne i kvalitativne alate.

Civilno društvo (*Civil Society*) – pojam kojeg koriste mnogi sociolozi i politički teoretičari pri opisivanju snage kolektivne akcije segmenta društva koja ne proizlazi iz tržišta, obitelji ili državnog sektora.

Decentralizacija – transfer ovlasti i odgovornosti javnih funkcija od središnje ka nižim razinama uprave ili kvazi-neovisnim državnim organizacijama i/ili privatnom sektoru. Pojavljuje se u tri osnovna oblika: devolucija, dekoncentracija i delegacija.

Dionici (*Stakeholders*) – razvojni akteri koji su izravno ili neizravno uključeni u proces upravljanja razvojem u nekom području ili sektoru. Njihovo uključivanje je sastavni dio suvremenog participativnog pristupa u odlučivanju.

Duboka ekologija (*Deep Ecology*) – ogranak unutar ekologije koji naglašava intrinzičnu jednakost svih vrsta. Osnova je razvoja okolišne etike.

Ekološka ekonomika (*Ecological Economics*) – ekonomska disciplina koja proučava ekološke procese i sustave, te uzroke i posljedice interakcija ljudskih aktivnosti i okoliša.

Ekološki otisak (*Ecological Footprint*) – mjera održivosti određene prostorne jedinice, pa i osobe. Uključuje površinu tla i količinu voda potrebnih da se održi materijalni standard određene populacije. U izračunu se pojavljuju četiri elementa: prirodni resursi, životni stil, stanovništvo i tehnologija.

Ekološka stabilnost – sposobnost okoliša da prihvati promjene prouzročene vanjskim utjecajem i zadrži svoja prirodna svojstva.

Ekonomika okoliša (*Environmental Economics*) – ekonomska disciplina koja proučava interakcije između ekonomije i okoliša, uglavnom koristeći alate neoklasične ekonomske analize.

Eksternalije – vanjski učinci (pozitivni ili negativni) koji se pojavljuju uvijek kada proizvodnja ili potrošnja nekog subjekta izravno utječe na proizvodnju ili potrošnju drugih, ali ne djelovanjem tržišnih mehanizama. Eksternalije su značajan oblik neučinkovitosti tržišta.

Globalno javno dobro – dobro koje karakteriziraju nepostojanje suparništva u potrošnji i nemogućnost isključivanja iz potrošnje te nadilazi nacionalne granice. Uključuje kvalitetan okoliš, zdravlje, znanje, vlasnička prava, mir i sigurnost.

Građanska moć (*Citizen Power*) – moć koja se nalazi izravno u rukama građana, umjesto države.

Horizontalna koordinacija – upravljanje odnosima i međuovisnostima različitih razvojnih aktera, institucija i sektora na istoj razini upravljanja.

Integralan pristup razvoju – razvojni pristup koji različite aspekte ili sektore razvojne politike (npr. ekonomija, društvo, okoliš, prostor, institucije) razmatra kao ravnopravne elemente sveukupnog razvoja.

Jaka održivost – koncept održivosti koji pretpostavlja da su sve vrste kapitala (prirodni, proizvedeni, društveni) prvenstveno komplementarne, stoga je svaka vrsta kapitala nužna i nenadoknativa.

Javna dobra – dobra ili usluge koje se pružaju jednoj osobi, ali mogu biti dostupne i drugima bez dodatnih troškova. Osnovne su im značajke nepostojanje suparništva u potrošnji i nemogućnost isključivanja iz potrošnje određenog dobra.

Javno-privatno partnerstvo (*Public-Private Partnerships* – PPP) – ugovorni sporazum između jedne ili više privatnih i javnih institucija ili organizacija.

Kohezija – jedan od osnovnih razvojnih ciljeva Europske unije, koji ima svoju ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu dimenziju.

Kolaboracija – oblik suradnje koji zahtijeva uspostavu formaliziranih među-institucionalnih odnosa, stvaranje konsenzusa i sporazuma te poštivanje pozitivnih neformalnih institucionalnih odnosa.

Kolaborativne prednosti – prednosti koje su rezultat među-institucionalne ili među-organizacijske suradnje (mrežni sustavi, klasteri, međuministarska tijela i sl.) i doprinose uspješnijem savladavanju sve većih i kompleksnijih izazova globalnog svijeta.

Koordinacija – sistemska funkcija koja se definira kao upravljanje ovisnostima i vezama među aktivnostima. U širem smislu ona znači sukladnost, usklađivanje, premjeravanje, prilagođivanje, izjednačivanje, dovođenje u suglasnost.

Kuznetsova krivulja primijenjena na okoliš (*Environmental Kuznets Curve* – EKC) – pokazuje odnos između dohotka po stanovniku prikazanog na osi x i kvalitete okoliša

(mjerene količinom određenog onečišćivala) prikazane na osi y. U osnovi je hipoteze da se stanje okoliša s rastom dohotka po stanovniku najprije pogoršava, da bi se nakon što se dostigne određena razina dohotka po stanovniku stanje okoliša popravilo. Stoga krivulja ima oblik obrnutog U.

Modeli endogenog rasta – naglašavaju kako ekonomski rast proizlazi iz ekonomskog sistema, a ne snaga koje djeluju izvan njega. U modelima endogenog rasta tehničke promjene i akumulacija tehničkog znanja rezultat su ekonomskih odluka vezanih uz investicije u fizički ili ljudski kapital te istraživanje i razvoj.

Model preklapajućih generacija (*Overlapping generations model* – OGM) – vrsta ekonomskog modela u kojem agenti žive dovoljno dugo da se jedan dio njihovog života „preklopi“ sa životima sljedeće generacije.

Među-organizacijska koordinacija – sistemski funkcija upravljanja koja se javlja kada određene aktivnosti zahtijevaju uključivanje više organizacija koje trebaju djelovati zajedno. Tako se s porastom razmjera poduhvata sve više ograničava potencijal neovisnog djelovanja pojedine organizacije.

Načelo opreza (predostrožnosti) – primjenjuje se kada prijeti opasnost od stvarne i nepopravljive štete okolišu i prema kojem se ne smije odlagati poduzimanje nužnih zaštitnih mjera, pa čak ni u slučaju kad ta opasnost nije u potpunosti znanstveno istražena.

Negativna koordinacija – dominantni postupak u javnim upravama kada su obvezne provoditi koordinaciju. Sudionici se međusobno obavještavaju o planovima i programima te svi uključeni akteri mogu intervenirati kako bi odvratili negativne vanjske učinke.

Neparticipacija (*Non-participation*) – situacija u kojoj su građani u nemogućnosti ili nevoljni sudjelovati u pitanjima koja utječu na njihovu situaciju.

Nova projektna klasa (*New Project Class*) – tehnokratska elita koja profitira od povećanog korištenja projektnih potpora EU u zemljama članicama i zemljama kandidatkinjama.

Novo javno upravljanje (*New Public Management* – NPM) – način upravljanja koji u radu javnog sektora naglasak stavlja na tržišne i poslovne principe.

NVO-izacija (*NGOization*) – proces u kojemu tehnokratske i profesionalne akcije nevladinih organizacija dominiraju u odnosu na politizirane akcije.

Održivi nacionalni dohodak – maksimalni dohodak u određenoj godini koji se može održati uz postojeću tehnologiju i određene standarde okoliša, a tehnološki napredak pretpostavlja se samo u području korištenja neobnovljivih izvora.

Otvorena metoda koordinacije (OMC) – alternativni oblik regulacije u EU. Provodi se u koracima – najprije Vijeće ministara prihvaća, često na vrlo širokoj osnovi, ciljeve politika. Zatim članice prenose smjernice u svoje nacionalne i regionalne politike. Dogovaraju se posebna mjerila i pokazatelji za mjerenje najboljih praksi. Na kraju se prate i vrednuju rezultati.

Participacija (*Participation*) – puno i aktivno sudjelovanje građana u pitanjima koja na njih utječu.

Pokazatelj održivog razvoja – brojčana mjera koja nam daje neke naznake o održivosti društvenog, okolišnog i ekonomskog razvoja.

Politika regionalnog razvoja – sastavni dio nacionalne razvojne politike koja stavlja naglasak na razvojne potrebe i aktivnosti na regionalnoj razini. Cilj joj je uravnoteženje razvoja u državi, kao i usklađivanje razvojnih interesa nacionalne razine s razvojnim potrebama regionalne i lokalne razine.

Pozitivna koordinacija – označava suradnju u cilju proizvodnje zajedničkog dobra ili programa od uzajamnog interesa. Sudionici su suočeni sa znatnim troškovima, dok koristi mogu biti vrlo male jer se glavne prednosti uglavnom sastoje od «zajedničkog dobra», odnosno koristi koje nastaju za širu javnost, a da pritom uključeni akteri nemaju osobne koristi.

Prihvatni kapacitet (*Carrying Capacity*) – broj organizama koje sustav može podržati (hranom, vodom, staništem) bez značajnih negativnih učinaka na te organizme i sam sustav. To je i mjera do koje ekološki sustav može prihvatiti različite aktivnosti, a da se ne naruši njegova stabilnost.

Prirodni kapital – naše okruženje i skup elemenata okoliša (tlo, atmosfera, voda, šume i sl.) koji nas opskrbljuju različitim proizvodima (prirodni resursi) i uslugama (odlaganje otpada, apsorpcija).

Pristup razvoju «odozgo i odozdo» – istovremeno upravljanje razvojem sa središnje i nižih razina države (regionalne i lokalne). Pritom središnja razina omogućava razvoj određivanjem nacionalnih strateških ciljeva i prioriteta u srednjem i dugom roku, dajući okvir za upravljanje razvojem nižim razinama vlasti. Ovaj pristup je sastavni dio suvremene nacionalne politike regionalnog razvoja.

Razvojna politika – okvir za upravljanje razvojem u kojem su jasno definirana razvojna načela, ciljevi i prioritete, kao i svi potrebni instrumenti i mehanizmi za njihovo postizanje. Ona se provodi na različitim razinama vlasti – nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj.

Razvojno upravljanje (*Governance*) – upravljanje koje uključuje državnu vlast i njene institucionalne strukture zadužene za upravljanje državom. Definira se i kao način na koji se provodi moć ili donose odluke.

Slaba održivost – koncept održivosti prema kojoj su sve vrste kapitala u određenoj mjeri supstituti. Nije važna struktura kapitala nego njegov ukupni fond. Taj koncept dozvoljava iscrpljivanje prirodnog kapitala, ako se ono nadoknađuje ulaganjem u druge vrste kapitala i povećanjem njegovog fonda.

Supsidijarnost (*Subsidiarity*) – načelo utemeljeno na ideji da bi se odluke trebale donositi na nižoj razini vlasti, ako vlast na toj razini raspolaže odgovarajućim resursima i kompetencijama. Koncept supsidijarnosti je primjenjiv u svim područjima državne vlasti, političkih znanosti i upravljanja velikim organizacijama.

Tokenizam (*Tokenism*) – princip površnog napora ili simbolične podrške u procesu ispunjenja ciljeva, u ovome slučaju participacije.

Transfer politike (*Policy Transfer*) – proces razvoja politike, administrativnih uvjeta, institucija i ideja u političkom sustavu temeljem saznanja o politici, administrativnim uvjetima, institucijama i idejama u pojedinom političkom sustavu (prošlom ili sadašnjem).

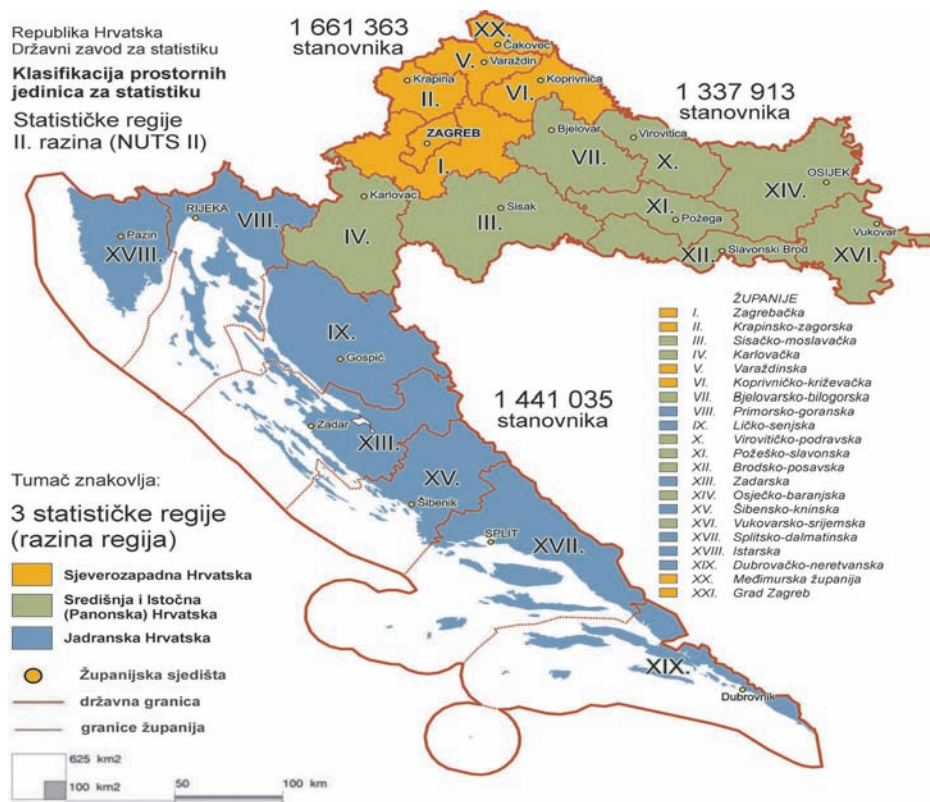
Tokovi prirodnih resursa (*Flow*) – kretanja prirodnih resursa od kojih neki ostaju u okolišu i uključuju se u fond prirodnih resursa, a drugi ulaze u proizvodni proces i transformiraju se u proizvode.

Vertikalna koordinacija – upravljanje odnosima i međuovisnostima različitih razvojnih aktera, institucija i sektora na različitim upravnim razinama. Javlja se i unutar institucija ili organizacija koje su uređene hijerarhijski (npr. uprava, sektor, odjel, odsjek), a provode određenu politiku, program ili projekt.

Višerazinsko upravljanje (*Multi-Level Governance* – MLG) – raspršivanje autoriteta horizontalno (npr. partnerstava između države, privatnog sektora i civilnog društva) i vertikalno (prema razinama iznad i ispod samih aktivnosti države na nacionalnoj razini).

Životni ciklus politika – suvremeni model upravljanja javnim politikama koji poštuje jasan metodološki slijed povezanih faza planiranja i provedbe politika, programa i planova te posebno uključuje oblike praćenja i vrednovanja.

Prilog 1. Karta Republike Hrvatske - NUTS II regije



Izvor: DZS (NN 35/2007).

